مبادئ في النظم السياسية

(الدولة، الحكومة، صور الانظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة)

دراسة مقارنة

تاليف

الدكتور
عبد المنعم محفوظ
رئيس قسم القانون العام الاسبق
في كلية الحقوق بجامعة الزقازيق والمعار ال
جامعة مؤته

الدكتور
نعمان أحمد الخطيب
استاذ القانون العام المساعد
والقائم باعمال رئيس دائرة شؤون الطلبة
جامعة مؤته

دار الفرقان

اهداءات ٢٠٠٢

حرم أ.د/ محسن خليل

الإسكندرية

مبـــادىء
فـــي
النظـم السياسيـــة

حقوق الطبع محفوظة

الطبعة الأولى
١٤٠٧ هـ ــ ١٩٨٧ م

دار الفرقان للنشر والتوزيع
العبدلي - مركز جوهرة القدس التجاري
تلفون ٦٤٠٩٣٧ - ٦٤٥٩٣٧ - ٦٢٨٣٦٢
ص.ب ٩٢١٥٢٦ - عمان

مبـــادىء
فـــي
النظـم السياسيـــة

(الدولة، الحكومة، صور الانظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة)

ـ دراســة مقارنــة ـ

تاليف

الدكتور
عبد المنعم محفوظ
رئيس قسم القانون العام الاسبق
في كلية الحقوق بجامعة الزقازيق والمعار الى
جامعة مؤته

الدكتور
نعمان أحمد الخطيب
استاذ القانون العام المساعد
والقائم باعمال رئيس دائرة شؤون الطلبة
جامعة مؤته

دار الفرقان للنشر والتوزيع

BIBLIOTHECA ALEXANDRINA
مكتبة الاسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

«اقرأ باسم ربك الذي خلق، خلق الانسان من علق، اقرأ وربك الأكرم الذي علم بالقلم.. علم الانسان ما لم يعلم».

صدق الله العظيم

«ان المعلم الأول لسياسة حكومتي هو الحفاظ على الأمن الوطني بشقيه الداخلي والخارجي على حد سواء، وتعزيز هذا الأمن، وصونه من أي عبث، والالتزام بسيادة القانون والنظام، ذلك أن أمن المواطنين واطمئنانهم على حياتهم وأرواحهم وأملاكهم وكرامتهم حق انساني دستوري»*.

الحسين بن طلال

* من خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة الاردني العاشر المنعقدة في الأول من تشرين ثاني ١٩٨٦.

الاهـــداء

إلى الذين يؤمنون بالعمل العلمي المشترك....

تصدير الطبعة الاولى

لقد تبين لنا من تجربة تدريس القانون والسياسة بعض أمور منها:

أولا ـ ضرورة التفرقة في الكتابة بين المؤلف العلمي الذي يحتاج اليه كل باحث وبين المحاضرات والندوات العلمية التي تكفي حاجة الطالب المبتدىء.

ثانيا ـ ان المؤلف العلمي في موضوع معين من موضوعات المعرفة الانسانية يمكن ان يتخذ طابعين : الأول طابع الشرح والتحليل لما هو سائد فعلا، والثاني طابع البحث والتأصيل ثم الشرح والتحليل في ضوء ما يهتدي اليه الباحث من مبادىء وأسس تقوم عليها دراسة هذا الموضوع.

ثالثا ـ ان بعض فقهاء القانون الدستوري كانوا ـ في الماضي ـ يعالجون موضوعات النظم السياسية ـ قبل استحداث هذه المادة في المنهج الجامعي سواء فرنسا أو في مصر ـ ضمن موضوعات القانون الدستوري دون النظر الى القوانين الدستورية الوضعية وتطبيقات الفلسفات السياسية على اختلاف صورها.

ويمكن القول ـ في ضوء هذه الأمور الثلاثة مجتمعة ـ ان البحث في شتى فروع المعرفة الانسانية هدف وغاية. ويرجع ذلك الى أن لكل باحث هدف يرمي الى تحقيقه وغاية يعمل وسعه ـ فكرا وطاقة وعرقا ـ في الوصول اليها. كما أن البحث الجامعي يتسم بسمتين أساسيتين:

الأولى ـ أن هناك من الابحاث الجامعية ما يهدف الى التعمق والغوص في أمهات المسائل، والاستفاضة في بحث الآراء والنظريات والرجوع الى المراجع العلمية، أجنبية كانت أم محلية، في موضوع محدد بقصد دفع المعرفة الانسانية الى الأمام.

والثانية ـ أن هناك من الأبحاث الجامعية ما يهدف ـ وهو ما يختلف من باحث الى آخر ـ الى تبسيط العلم ليسهل فهمه، بقصد توصيل مبادئه الأولى، بطريقة سهلة بعيدة عن التعقيد، الى عقل الطالب المبتدىء.

ونظرا لما تحتويه مادة النظم السياسية من أهمية بالغة، لكونها، من ناحية، مادة مستحدثة في المنهج الجامعي سواء في فرنسا أم في مصر، أم في الأردن، ولكونها تجسم الوعاء الذي تستقي منه النظريات السياسية والقوانين الدستورية الوضعية من ناحية ثانية. نظرا لهذه الأهمية، فقد راعينا في هذا المؤلف عدم التمسك باحدى السمتين دون الأخرى، وحاولنا الابتعاد عن كل ما

من شأنه تحقيق السمة الأولى على حساب السمة الثانية، كما توخينا قدرا كبيرا من البساطة والتبسيط مراعين في ذلك مقدرة الطالب المبتدىء من ناحية ومصلحته في الفهم والتحصيل من ناحية ثانية.

وفي ضوء هذه الاعتبارات كلها، لا يخرج هذا المؤلف ـ في واقع أمره ـ عن ان يكون خلاصة أو مرآة عاكسة لمجموعة الدروس التي نلقيها على طلبة القانون والسياسة في جامعة مؤتة، لذا فقد حافظنا فيه على الشكل الدراسي، من سهولة في التعبير، واطالة في بعض المسائل التي رأينا أنه يجب على الطالب معرفتها.

وننبه أخيرا، الى أن المراجع الأجنبية التي سنوردها في هذا المؤلف سوف تكتب بلغتها الأصلية أكثر من مرة، ثم باللغة العربية حسب نطقها الصحيح. والهدف من ذلك تمكين الباحث المتعمق من الرجوع اليها من ناحية، وتيسير المعرفة بها للطالب المبتدىء من ناحية ثانية.

هذا، وبالله التوفيق....

المؤلفان

خطـبـة الكتـاب

مقدمـة عامـة

أفكار مبدئية وتقسيم

١ـ أبرزت دراسات تطور المجتمع البشري أن الفرد يعيش في مجتمع و ينطوي تحت لواء جماعات بشرية كثيرة غير الدولة، كالأسرة والقبيلة والعشيرة في المجتمعات البدائية، وكالنقابات والجمعيات والاتحادات وغيرها في المجتمعات الحديثة. ولكل من هذه الجماعات البشرية قواعد تحكمها، أي ضوابط لممارسة السلطة في هذه الجماعات. وهذه الضوابط عرفت بالنظام السياسي لكل جماعة وهو ما يقصد به نظام الحكم في الدولة. ولذا فان نظرية الدولة تعتبر المدخل الأساسي لدراسة النظم السياسية، ذلك أن دراسة النظم السياسية انما تتعلق بالبحث في ممارسة السلطة في الدولة دون غيرها من الجماعات البشرية.

ومن المتفق عليه أن الدولة في مفهومها الحديث ظاهرة سياسية وقانونية، فهي تعني جماعة من الناس، يقطنون أرضا معينة، و يخضعون لنظام سياسي معين[١].

على أن هذا المفهوم لفكرة الدولة ـ في وضعه الحديث ـ لم يكن دائما كذلك، بل كان ثمرة تطور المجتمع السياسي تطورا تدريجيا. دلالة ذلك، أن المجتمعات لم تنشأ في البداية في صورة واحدة، ولم تتخذ شكلا واحدا، بل تعددت صورها وأشكالها وتنوعت تبعا لعوامل عدة: كضيق رقعة الاقليم أو اتساعه وعدد أفراد المجتمع، وطريقة تنظيمه والأهداف التي يستهدفها. ولقد تطورت المجتمعات تدريجيا الى أن اتخذت شكل الدولة في مفهومها الماثل للأذهان.

ولكي ندرك مدى التطور الذي لحق بفكرة الدولة حتى انتهت الى وضعها الحديث، يتعين علينا ايضاح عبارة «**النظم السياسية**» التي يمكن أن تشتمل على معنيين: أحدهما ضيق، والآخر واسع. فالنظم السياسية في معناها الضيق تعني أنظمة الحكم التي تسود دولة معينة بذاتها.

---

١ ـ يراجع في هذا المعنى، الدكتور فؤاد العطار النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية طبعة ١٩٧٤، صفحة ٣. وأيضا رسالة الدكتور اسكندر غطاس، أسس التنظيم السياسي في الدولة الاشتراكية، القاهرة ١٩٧٣، صفحة ١.

أما النظم السياسية في معناها الواسع أو العام، فتعني مختلف أنظمة الحكم التي تسود المجتمعات المعاصرة. فهي - في تعبير متكافىء - دراسة لا تقتصر على بيان نظم الحكم أو النظام السياسي لدولة معينة بذاتها، بل تجاوز ذلك الى دراسة وايضاح مختلف أنظمة الحكم في العالم المعاصر.

بيد أن دراسة النظم السياسية على النحو الفائت، تقتضينا - بداءة - أن نعرض للأفكار والمبادىء من فلسفية وسياسية واقتصادية واجتماعية التي سادت هذه المجتمعات والتي كان لها أثرها البارز على النظم السياسية المعاصرة.

٢- وتقتضي دراسة النظم السياسية، من ناحية ثانية، بيان مركز الفرد في المجتمع السياسي، ذلك أنه يترتب على وجود الفرد في مجتمع معين نشوء علاقات وروابط بغيره من الأفراد من ناحية، و بالدولة من ناحية أخرى. وتنشأ الروابط بدورها عن وقائع أو أحداث، وهذه ذات شقين: أحدهما، يتصل مباشرة بروابط الأفراد بعضهم ببعض، والأصل فيها أنها روابط تحكمها فكرة «**سلطان الارادة**» ومؤدى ذلك أنه لا يجوز لفرد أن يجبر فردا على القيام بعمل معين أو الامتناع عنه. أما الشق الآخر، فيتصل مباشرة بروابط الفرد بالدولة والأصل فيها أنها روابط ينتظمها مبدأ «**السلطة العامة**». ومؤدى ذلك أن تفرض فئة ارادتها على بقية الأفراد الذين توجه اليهم هذه الارادة تطبيقا لما يسمى «سلطان الدولة» أو «**السلطة العامة**».

و يستتبع ذلك - منطقيا - أن ينقسم المجتمع السياسي قسمين: أحدهما يشمل فئة الحكام، والآخر فئة المحكومين و يحكم الفئتين قانون أساسي هو «**الدستور**».

٣- والقانون الدستوري يمكن تعريفه بأنه فرع من فروع القانون العام الداخلي يتناول شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، من حيث تنظيم السلطات العامة، وتحديد اختصاصاتها وتعيين العلاقة بينها وتحديد مركز الأفراد في مواجهتها (أي تحديد الحقوق والحريات الفردية)[٢].

وفي ضوء هذا التعريف للقانون الدستوري، وفي ضوء مفهوم النظام السياسي بأنه نظام الحكم في الدولة، تظهر بجلاء الصلة الوثيقة، بل - ان شئنا الدقة - التطابق بين مدلول القانون الدستوري ومدلول النظام السياسي،

---

٢ - في هذا المعنى، الدكتور عاطف البنا، النظم السياسية «أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية»، دار الفكر العربي، الطبعة الاولى ١٩٧٩-١٩٨٠، صفحة ٣.

فالقانون الدستوري هو الذي يتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة. وزيادة في ايضاح هذا الأمر فان أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي يعرف القانون الدستوري بأنه «ذلك الفرع من فروع القانون العام الذي يبين نظام الحكم في الدولة، ويعرف النظام السياسي لبلد من البلاد بأنه نظام الحكم فيها وهو الذي يتناول شرحه علم القانون الدستوري[٣].

٤- وتجدر الاشارة الى أن دراسات الفقه الدستوري في القرنين الماضيين والى عهد ليس ببعيد، تهتم أساسا بالتحليل القانوني للنصوص المنظمة للسلطة السياسية. ومؤدى ذلك، أن دراسة النظام السياسي لدولة من الدول كانت تقتصر على الجانب القانوني الخالص التي تقوم على شرح النصوص الدستورية والقانونية والتي تتضمن بيان الشكل الخارجي لأنظمة الحكم وتنظيم السلطات العامة فيها، دون الاهتمام بأهداف السلطة وغاياتها، ومجالات نشاطها ولا بالقوى الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة في كيفية سير السلطات العامة.

ولا ريب أنه كان لهذا المنهج التقليدي في دراسة النظم السياسية ما يبرره ذلك أن مجالات نشاط السلطة العامة ابان ظاهرة الدولة الحارسة أو دولة المذهب الفردي الحر، كانت محدودة، وتكاد تقتصر على اقامة العدل والمحافظة على الأمن في الداخل وحماية الحدود في الخارج، ولا تقيم من المشروعات الا ما تعجز عنه المجهودات الفردية. مقتضى ذلك أن اشباع الحاجات الاجتماعية كان متروكا، في ضوء هذه الفلسفة، للنشاط الخاص، وأدى بالتالي الى الفصل بين المجالات السياسية والمجالات الاقتصادية والاجتماعية[٤].

٥- على أن التحليل القانوني المجرد للنصوص لم يعد يلائم دراسة النظم السياسية في الوقت الحاضر بعد أن اتسع نشاط الدولة وتعددت ميادينه وأضحت تتدخل في شتى مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وتبدلت فلسفة المذهب الفردي الحر. (Laisser-faire Laisser-passer) بفلسفة جديدة هي فلسفة التدخل (Systeme d'intervention).

وجوهر هذه الفلسفة أن الدولة في الماضي كانت تقوم بوظائف محددة

٣ - يراجع الدكتور عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية الجزء الاول، الطبعة الرابعة سنة ١٩٦٥ صفحات ١٨-٢١.

٤ - يراجع:

Goerges BURDEAU: Droit Constitutionnel et institutions politiqes. 15e. édition; 1972; pp. 163-164.

لا تتجاوز أصابع اليد الواحدة ولا يكاد الفرد العادي يشعر بوجودها الا اذا مر به أمر من الأمور، أو عصف بحياته عاصف، أو تهدده خطر مدلهم. كان من الممكن أن يولد الانسان وان يمضي حياته كلها وأن يفرغ من هذه الحياة وتفرغ منه دون أن يلتقي بالدولة أو أن يعترك بأحد ممثليها أو حتى يلتقي به هؤلاء. ويستوي في ذلك تواجد الفرد في عاصمة الدولة أو بأحد أقاليمها. كان ذلك كله في وقت مضى حيث كانت الدولة لا تعدو أن تكون حارسا للأمن في الداخل وعلى الحدود، وحيث كانت وظائفها بسيطة غاية في البساطة محددة غاية في التحديد الى درجة أنه كان يمكن أن يضطلع بهذه الوظائف فرد واحد يعاونه عدد محدود من الأفراد.

تلك كانت صورة الدولة في الماضي.. ولكن تلك الصورة انتهت من العالم كله وحلت محلها صورة جديدة.

أصبح المواطن بالوضع المتقدم، أي المواطن الذي كان في الماضي يوشك ألا يلتقي بالدولة وألا تلتقي به هذه الدولة طوال حياته، أصبح ذلك المواطن يلتقي بالدولة حين يصبح وحين يمسي.. بل أكثر من هذا، أصبح هذا المواطن العادي يستشعر دور الدولة عندما يقف في طابور منتظم أمام مخبز عام ليشتري رغيف العيش.

ويشاركنا وجهة النظر هذه رئيس القسم الاستشاري بمجلس الدولة الفرنسي، حيث يقول:

«الدولة بالامس كانت هي البوليس، وشرطة الحراسة، والقاضي، وفي حدود ضيقة بعض المرافق العامة الاقتصادية الأساسية».

ولكن اليوم احتلت الدولة مكانة جديدة على الاطلاق، فهي تعلم، وتعالج، وتنتج، وتمارس التجارة... الخ[٥].

وترتب على هذا التطور الشامل لدور الدولة أن أضحت هذه الدولة جهازا ضخما توشك اذرعته ان تمتد الى كل جنب من جوانب الحياة، ولم يعد الأمر أمر حاكم واحد أو مجموعة من الحكام.

وبديهي أنه كلما تعددت حاجات الناس وتشعبت كلما زاد تدخل الدولة في تنظيم أمور المجتمع، وعندما يزداد تدخل الدولة بهذه الصورة يتضخم بالتالي جهازها الاداري ويصبح أكثر اتصالا بأمور الناس وأبعد تأثيرا

٥ - V. FOUGERE, De L'intérêt et de l'utilité de l'histœire de L'administration, in histoire de L'administration (I.F.S.A.) Cahier No.7 éd., Cujas, Paris 1972, p. 15.

في حياتهم العامة والخاصة على حد سواء[٦].

ليس هذا فحسب، بل ظهرت فلسفات اجتماعية جديدة، كالماركسية، تسعى الى اقامة مجتمعات سياسية على أسس مخالفة تماما لأسس الفلسفة التقليدية، بحيث اختلف مفهوم السلطة ومداها وغاياتها، كما اختلف مفهوم الحرية. ولذا فان التنظيم القانوني للسلطة ووسائل ممارستها انما يمثل الجانب الشكلي للنظام السياسي ولا صلة له بالجانب الموضوعي المتعلق بنشاط السلطة السياسية، ومن هنا يمكن القول بأن تشابه الاجهزة والتنظيمات والاشكال الدستورية بين هذا البلد أو ذاك قد يخفى وراءه تباينا كبيرا في الوظائف الاجتماعية للنظام السياسي في كل منها، وهي وظائف ترتبط بغايات السلطة وفلسفتها، و ينعكس أثرها على فلسفة نظام الحكم في الدولة.

٦- يضاف الى هذا التطور في شكليه السابقين تطور آخر له أهميته البالغة في صياغة النظم السياسية والدستورية في العالم المعاصر. وجوهره أنه قد تزايدت أهمية القوى الاجتماعية والسياسية الحقيقية التي يمكن أن تتفاعل في حياة الدولة وتشارك في ممارسة السلطة بطريق غير مباشر الى جانب القوى والمنظمات الرسمية التي أقامها الدستور.

و يقول في ذلك أستاذنا الدكتور ثروت بدوي أن القوى التي تهيمن على الجماعة لم تعد محدودة في تلك القوى التي أقامها الدستور وأعطاها حق ممارسة السلطة. فوراء الحكام الذين تبوؤوا الحكم وفقا للاوضاع الدستورية والقانونية، توجد قوى هامة لها اثرها الفعال في سير الأمور[٧].

وقد أطلق سيادته على الفئة الاولى اسم الحكام الظاهرين أو القوى الرسمية «gouvernement apparents»[٨].

بينما اطلق على الفئة الثانية اسم الحكام المستترين او القوى الفعلية[٩] "gouvernement occultes"

٦ - يراجع مؤلفنا في القانون الاداري الطبعة الاولى، الكتاب الاول، في التنظيم الاداري، دار غريب للطباعة، ١٩٨٠، صفحات ١١، ١٢.

٧ - يراجع ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٥، صفحات ٨،٩.

٨ - يراجع في ذلك :

Mauric BUVERGER, Droit Constitutionnel et institutions politiques, Paris 1959, éd Thémis, t, 1, p.27.

ولنفس المؤلف

Institutions Politiqués et droit Constitutionnel, éd. 1965, p.26.

٩ - كما يراجع :

G. BURDEAU. Droit Constitutionnel et institutions politiques. IIe. éd., Paris, p. 179.

مشار اليه في ثروت بدوي، المرجع السابق، هامش صفحة ٨.

ومثال الحكام الظاهرين: رئيس الجمهورية والوزراء وأعضاء المجالس النيابية.. الخ.

أما فئة الحكام المستترين فتتكون من كبار الرأسماليين ورجال البنوك والصناعة والتجارة ورؤساء النقابات والجمعيات، ورجال الدين، وأصحاب ومحرري الصحف.. الخ.

ومن نقطة البدء هذه فان محاولة فهم النظام السياسي في دولة من الدول يجب أن تقوم على تحليل هذه القوى الحقيقية المسيطرة في المجتمع والتي أصبحت تفوق في أثرها ما تنظمه النصوص من أحكام. ومن الملاحظ في هذا الشأن أن سير المنظمات الدستورية ذاتها وتوازنها لم يعد يتوقف في العمل على ما تقيمه النصوص من توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما تقضي النظرية التقليدية، بقدر ما يتوقف على حقيقة الروابط التي يمكن أن تنشأ بين سلطات الحكم الرسمية من جانب، وبين القوى الاجتماعية والسياسية الفعلية المسيطرة في الجماعة من جانب آخر. فبقاء الوزارة في الحكم مثلا يتوقف على دور النقابات معها أكثر مما يتوقف على وضع البرلمان في مواجهتها[١٠].

وجوهر ذلك، أن تحديد النظام السياسي لدولة معينة يقتضي عدم الوقوف عند مستوى تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للسلطة، وانما يتعين بالاضافة الى ذلك البحث في كيفية تطبيقها في الحياة اليومية للتحقق من مدى الاتفاق أو عدمه بين النظرية والواقع والوقوف على مدى تأثر مختلف الظروف اقتصادية كانت أم اجتماعية، ومختلف القوى المؤثرة فيه وهي القوى المستترة التي سبق أن أشرنا اليها.

٧- وفي ضوء تطور هذه المفاهيم مجتمعة، تطور - في خط مواز - مدلول النظام السياسي. ولا ريب أن هذا التطور كان وراء تعديل تسمية مادة «القانون الدستوري» في كليات الحقوق بالجامعات الفرنسية لتصبح مادة «القانون الدستوري والنظم السياسية..» وذلك اعمالا للمرسوم الصادر في ٢١ مارس سنة ١٩٥٤ المعدل لمناهج الدراسة بالكليات المذكورة. وقد سار المشرع المصري - كعادته في التقليد، خاصة في مجالات القانون على نفس النهج وذلك منذ صدور لائحة الجامعات المصرية في سنة ١٩٦٠، حيث أطلق على هذه المادة اسم «القانون الدستوري والنظم السياسية» بعد ان كانت تسمى «القانون الدستوري». وكانت الحكمة من وراء هذا التعديل في فرنسا تقوم على الرغبة

---

١٠ - في هذا المعنى يراجع:

Georges BURDEAU, Traité de Science Politique, t. IV. lère édition, p. 13.

في عدم الاقتصار على دراسة الأحكام القانونية لدستور الدولة من الناحية النظرية، وانما يجب أن يتسع نطاق الدراسة ليشمل تطبيق هذه النصوص وأحكامها. كذلك كان وراء التعديل فكرة مؤداها الا يقتصر رجال الفقه الدستوري على مجرد دراسة المنظمات والأجهزة السياسية الرسمية التي تحكمها النصوص الدستورية والقانونية، وانما يجب أن تمتد الدراسة الى سائر الأنظمة والقوى غير الرسمية، وهي ما يمكن أن نطلق عليها «مجموعات الضغوط» «Les groupes de Pression» في المجتمع يضاف الى ذلك، كما لاحظ بعض الفقه، أن المشرع استهدف من رواء التعديل أن تكون الدراسة مقارنة بحيث تمتد الى النظم الدكتاتورية والى الديمقراطيات الغربية[11].

٨- واذا كانت دراسة النظم السياسية تتطلب، كما سبق وقدمنا، عدم الاقتصار على تحليل النصوص الدستورية والقانونية، بل ينبغي أن تمتد الى دراسة العوامل الأيديولوجية والاقتصادية والاجتماعية وتحليل مختلف الظروف والأوضاع المؤثرة في النظام السياسي، وهو ما يتفق مع الاتجاه الموضوعي أو الاجتماعي للقاعدة القانونية، والذي يقوم على أن القانون وليد الجماعة وثمرة تطورها، فيتأثر بالعوامل التي تؤثر فيها من سياسية واقتصادية واجتماعية.

ولا ريب أن كل مجتمع - أيا كان نوعه - يخضع لنظام سياسي معين، ومن ثم، تقتضي دراسة هذا النظام في مجتمع معين وزمن معين بيان الأسس العامة التي يسير عليها المجتمع في تأدية وظائفه، وهو ما يتناوله القانون الدستوري.

وفي ضوء ذلك، يتناول موضوع القانون الدستوري شكل الدولة، فقد تتخذ الدولة صورة الدولة البسيطة أو الموحدة. فتكون بذلك وحدة واحدة، مع ما يستتبع ذلك من وحدة الدستور. كما قد يتخذ شكل الدولة صورة الدولة الفيدرالية، فيكون للدولة الاتحادية أو المركزية دستورها وسلطاتها، و يكون لكل من الدو يلات الأعضاء دستورها وسلطاتها في الاطار الذي يحدده دستور الاتحاد.

٩- ونظرا للصلة الوثيقة بين النظم السياسية والقانون الدستوري، فقد توافر الفقهاء حول دراسة هذين الموضوعين: فاتجه فريق الى القول بأن تعبير النظم السياسية، هو تعبير مرادف لتعبير أنظمة الحكم، فيشمل بذلك أنظمة الديمقراطية الغربية والأنظمة الماركسية والأنظمة الديكتاتورية، في حين أن

---

١١ - يراجع في هذا المعنى عاطف البنا، المرجع السابق، صفحات ٧-٨.

النظام السياسي يفيد نظام الحكم في بلد من البلاد وهو، ما تناوله القانون الدستوري[١٢].

كما اتجه فريق ثان من الفقه صوب القول بأن تعبير النظم السياسية يفيد المبادىء والأفكار التي تحكم نظم الحكم في المجتمعات[١٣].

و يبدو أن الفريق الأول يستهدف تقسيم الأنظمة السياسية قسمين: أحدهما، يتناول أنظمة الحكم المختلفة في العالم القديم والمتوسط وعصر النهضة، والآخر يشمل هذه الأنظمة في العالم المعاصر. أما الفريق الثاني، فيرى أن الأنظمة السياسية تستهدف بيان الأفكار السياسية التي تحكم نظام الحكم في المجتمعات، وهذه النظم ذاتها.

ونحن من جانبنا نميل الى وجهة نظر الفريق الثاني. وعليه فان خطة دراستنا لمادة النظم السياسية والقانون الدستوري سوف تكون على الوجه التالي:

خطة دراسة النظم السياسية:

تعتبر الدولة اطارا للتنظيم السياسي، ومن ثم تخصص لدراستها الكتاب التمهيدي (الكتاب الأول من هذا المؤلف).

واذا كانت دراسة النظم السياسية تتصل ـ في المقام الأول ـ بدراسة السلطة السياسية العامة في المجتمع السياسي في قدمه وحاضره، من أصوله القديمة والمعاصرة..، واذا كانت هذه السلطة تخضع ـ شاءت أم أبت ـ لمبادىء وأسس عامة خاصة فيما يتعلق: بأساسها ووسائل ممارستها وعلاقاتها بالأفراد الذين ينصاعون لأوامرها ونواهيها.

ولذلك، وتأسيساً على الاعتبارات المتقدمة ـ مجتمعة ـ ندرس الأسس العامة التي تحكم التنظيم السياسي في الكتاب الثاني من هذا المؤلف تحت عنوان الحكومة.

ثم نتناول بالشرح ـ وبالايجاز المطلوب للمبتدئين من طلاب القانون والسياسة دراسة الصور الرئيسية للنظم السياسية المعاصرة، قاصرين هذه الدراسة على الصور الرئيسية لأنظمة الحكم الديمقراطي من منظور مبدأ الفصل بين السلطات.

١٢ ـ يراجع الدكتور عبد الحميد متولي، المرجع السابق، صفحات ٢١ـ٢٢.

١٣ ـ في هذا المعنى، ثروت بدوي، المرجع السابق، صفحة ٦ وما بعدها. أشار اليه أيضا الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق صفحة ١٤.

وسوف يخصص لهذه الدراسة الكتاب الثالث من هذا المؤلف.

ومن نقطة البدء هذه، وعلى ضوء هذه الملامح العامة، تكون خطة الدراسة للنظم السياسية على الوجه التالي:

الكتاب الأول : **في الـدولـــة.**

الكتاب الثاني : في الأسس العامة للتنظيم السياسي، و يرتكز هذا الكتاب في جوهره على دراسة نظم **الحكومات** المعاصرة.

الكتاب الثالث : في الصور الرئيسية لأنظمة **الحكم الديمقراطي** من منظور مبدأ الفصل بين السلطات.

الكتاب الأول

الدولة[١٤]

١٤ - قام بوضع هذا الكتاب، وتأليفه، الدكتور نعمان الخطيب.

ان الكلام عن الدولة يتناول جوانب متعددة قد تتسع وقد تضيق حسب نوع الدراسة ومكانها وهدفها.

لكننا وفي سبيل تحقيق الغرض المرسوم لمثل هذه الدراسات في النظم السياسية فان اهم ما سنتطرق اليه بالبيان ما يلي:

- **التعريف بالدولة وبيان اركانها.**
- **خصائص الدولة.**
- **أنواع الدولة.**
- **اصل نشأة الدولة.**
- **وظيفة الدولة.**
- **الدولة القانونية.**

كل مما سبق سنبينه في فصل مستقل.

الفصل الأول

الدولة وأركانها

اذا كانت الدولة كما يصفها الفقه - هي قلب دراسة القانون العام والمحور الأساسي الذي تدور حوله كافة نظرياته[15]. فان أهم ما يجب أن نعرفه بادىء ذي بدء هو تعريف الدولة والعناصر المكونة لها. لذلك سنقسم هذا الفصل الى مبحثين - نبين في المبحث الأول تعريف الدولة ثم في المبحث الثاني أركانها وعناصرها.

---

١٥ - د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٤ ص ٢٠.

المبحث الأول

تعريف الدولة

لم يتفق فقهاء القانون العام على تعريف موحد للدولة. وذلك بسبب ما يسعى اليه كل فقيه من محاولة لابراز ما يتصوره في هذا المعنى.

لقد قيل في الدولة تعريفات متعددة ولكننا لن نوردها كلها، بل سنحاول عرض البعض منها وذلك في حدود ما نستطيع في هذا المجال.

لقد عرفها الفقيه الفرنسي كاريه دي مالبيرج Carre de Malberg بأنها «مجموعة من الأفراد تستقر على اقليم معين تحت تنظيم خاص يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليا تتمتع بالأمر والاكراه»[٢٥].

أما الفقيه السويسري بلنتشلي Bluntschli فقد عرفها بأنها «جماعة مستقلة من الأفراد يعيشون بصفة مستمرة على اقليم معين بينهم طبقة حاكمة واخرى محكومة».

الفقيه الفرنسي ديجي Duguit يعرف الدولة بأنها «المجموع البشري الذي تحكمه فكرة الاختلاف السياسي»[٢٦].

اما الاستاذ اسمان Esmein فيعرفها بأنها «التشخيص القانوني لامة ما».

اما الرئيس الامريكي وودرو ويلسون W.Wilson فيعرفها بأنها «شعب منظم خاضع للقانون يقطن ارضا معينة»[٢٧].

الفقيه الفرنسي جورج بيردو G. Buerdeau يرفض تعريف الدولة من خلال ابراز عناصرها الثلاثة لأنه يرى أن تعريف الدولة لا يمكن الا أن يكون تعريفا قانونيا فقط[٢٨]. لأن الدولة هي اولا وقبل كل شيء ظاهرة قانونية. لذلك فهو بهذا

---

٢٥ - Carre de Malberg: Contribution á la thérie générale de l'Etat. Tome I. 1920, p. 170.

٢٦ - Duguit: Traité de droit constitution-nel. Tome I. p.53.,

٢٧ - لمزيد من التعريفات راجع:

- الدكتور محمد ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار الفكر العربي (بدون تاريخ) ص ٢١.
- الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور خليل محسن: القانون الدستوري والنظم السياسية. منشأة المعارف بالاسكندرية - ١٩٨٠ ص ٩٣.
- الدكتور وحيد رأفت: القانون الدستوري ١٩٣٧ ص ١٩.

٢٨ - Burdeau, G: Manuel de droit constitutionnel et Institutions politiques. L.G.D.J. Paris. 1984. p 186. Traite de science politique Tome II. p. 135.

المنحى يراها ليست أكثر من «سلطة منظمة»[٢٩].

تعريفات متعددة مختلفة كما ذكرنا تنبع من الاتجاه الذي يسلكه كل فقيه في تصوره للدولة.

البعض منهم كما رأينا ركز على السلطة، والبعض الآخر ركز على الاختلاف السياسي بين الحاكم والمحكوم. والثالث اراد ان يصب هذا المجموع في قالب قانوني بحت.

لذلك فاننا نرى مع غالبية الفقه ان التعريف السليم هو الذي تتضح من خلاله عناصر هذا المجموع و يتميز بها عن غيره من المجتمعات الاخرى.

وعلى هذا الاساس نستطيع القول بأن الدولة ليست سوى «مجموعة من الأفراد يقطنون اقليما جغرافيا معينا بصفة دائمة ومستقرة و يخضعون في تنظيم شئونهم لسلطة سياسية تستقل في أساسها عن اشخاص من يمارسها»[٣٠].

المبحث الثاني
اركان الدولة

الدولة اذا وحسبما استقر على تعريفها الفقه الدستوري والسياسي يجب أن تتميز ببعض الاركان والعناصر الاساسية التي لا بد من وجودها ليكون هناك ثمة مجتمع سياسي.

هذه العناصر والاركان ثلاثة وهي :

١ـ الجماعة البشرية «الشعب».
٢ـ الاقليـــم.
٣ـ السلطة السياسية.

---

٢٩ ـ وفي الرد على تعريف بيردو راجع الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢ وما بعدها.

٣٠ ـ انظر: د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ١، دار النهضة العربية الطبعة الاولى، بيروت ص ٢٠.
ـ د. ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الاول ـ دار النهضة العربية ١٩٦٤ ص ٢١.
ـ د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ج ١، ط ٣، ١٩٦٤ ص ٢٤.
ـ د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام، ط ٤، مطبعة نهضة مصر ١٩٦٤ ص ١٤١.
ـ د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، دار العلم للملايين ١٩٧١ ص ١٩.
ـ د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٢ ص ١٥.

المطلب الاول

الجماعة البشرية «الشعب»

وجود الجماعة البشرية ركن اساسي لا بد منه لقيام الدولة. وان لم يكن هناك حد أدنى لعدد هذه الجماعة. ومع ذلك يجب أن يكون هذا العدد معقولا حتى تستطيع الدولة أن تنشأ[٣١].

ان زيادة عدد الافراد في الدولة الحديثة تلعب دورا هاما - في اغلب الاحيان - في قوتها ومركزها الخارجي. وهذا هو ما يميز دولا كبرى كالصين والاتحاد السوفييتي والهند والولايات المتحدة الامريكية، والذي يتجاوز عدد افراد شعوبها مئات الملايين، عن تلك الدول الصغرى التي لا يتجاوز عدد سكانها عشرات الالوف مثل سان مارينو[٣٢].

والغالب ان يسود بين افراد الشعب الانسجام المعنوي القائم على الجنس واللغة والدين أو غيرها من العوامل. ولكن هذا ليس شرط اساسي. لأن الدولة يمكن ان تحتوي على عناصر لا تنسجم مع سائر المجموعة في الاصل او اللغة او الدين او التقاليد، الامر الذي يثير الان مشكلة الاقليات minorities[٣٣].

وعلى كل حال سواء وجدت الرابطة المعنوية أم لم توجد فسائر افراد الشعب يرتبطون برابطة سياسية وقانونية وهي الجنسية او الرعوية. وهي العلاقة التي تربط الرعايا بدولتهم. وعلى هذا فالرابطة المعنوية هي التي تميز الشعب عن الامة.

فالشعب لا يعني أكثر من مجموع الافراد الذين يقيمون على اقليم معين بصفة دائمة ومستقرة ويخضعون لنظامها السياسي بعد أن يتمتعوا بجنسيتها.

اما الامة فهي مجموعة الافراد الذين يستقرون على اقليم معين

---

٣١ - Burdeau, Georges: Manuel droit constitution et Institutions politiques, 20 edition L.G.D.J. Paris 1984 P. 189.

٣٢ - الموسوعة السياسية، الجزء الثالث، د. عبد الوهاب الكيالي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ص ١١٢. انظر ايضا:

Gicquel, Jean. et Hauriou, Andre,: Droit constitutionnel et Institutions politiques. Editions Montchrestien 1985, p. 85.

٣٣ - هذه الاقليات تسعى في كثير من الاحيان الى الانفصال عن الدولة وتشكيل دولة جديدة او الانضمام الى دولة اخرى تربطها بها رابطة معنوية. انظر د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام. مطبعة نهضة مصر ١٩٦٤ ص ١٤١.

وتجمعهم الرغبة في العيش معا بسبب الروابط المختلفة كالدين او اللغة او الجنس او التاريخ المشترك.

لهذا فاذا كانت الدولة تجسد العلاقة السياسية القانونية بين الفرد والمجموع، فان الامة تجسد العلاقة الاجتماعية المعنوية بينهما[٣٤].

الشعب والسكان

اذا كان الشعب في معناه العام يشير الى مجموع الافراد الذين يستقرون على اقليم دولة معينة وينتسبون اليها بالجنسية وهم الذين يطلق عليهم اصطلاح رعايا او مواطنين، فان لفظ السكان يتسع ليشمل كل من يقيم على ارض الدولة سواء كان مواطنا او اجنبيا. اي سواء كان يحمل جنسيتها او لا يحمل[٣٥].

وللشعب مدلولان: المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي.

الشعب بمدلوله الاجتماعي يعني كافة الافراد الذين يقيمون على ارض الدولة والمتمتعين بجنسيتها سواء كانوا رجالا او نساء، شيوخا او اطفالا، عقلاء او مجانين.

أما الشعب بمدلوله السياسي فلا يعني أكثر من اولئك الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، أي الذين تدرج اسماؤهم في جداول الانتخابات ويطلق عليهم جمهور الناخبين[٣٦].

وعلى هذا يبقى الشعب بمعناه الاجتماعي اوسع نطاقا من الشعب السياسي الذي يستبعد فئات متعددة من افراد الشعب بحكم مركزهم القانوني سواء تعلق الامر بالناحية الذاتية كفاقدي الاهلية، او الناحية الجنائية كمرتكبي بعض الجرائم. الا ان أهم عامل يقرب أو يبعد مفهومي الشعب من بعضها البعض هو النظام الدستوري.

---

٣٤ - راجع:

Burdeau, George: Manuel de droit const. et Inst. politiques (ouv. cit, p. 86.)

د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٤ ص ١٧.

٣٥ - راجع الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الاول، دار النهضة العربية ١٩٦٧، ص ٢٤. والدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية، الدول والحكومات، بيروت ١٩٨٢، ص ١٧.

٣٦ - Prelot: Institutions politiques et droit constitutionnel. 2ed. p.66-68 Duvrger, M: Droit constitutionnel et Institutions politiques, Tome I p 85.

فحيث يأخذ النظام الدستوري بنظام الاقتراع العام يقرب بمفهومه السياسي من الشعب بمفهومه الاجتماعي. لأنه لا يشترط في مواطني الدولة الا بعض الشروط التنظيمية كالتي تتعلق بالجنسية او السن او الاهلية.

أما عندما يأخذ النظام الدستوري بالاقتراع المقيد فانه يشترط بالاضافة الى هذه الشروط التنظيمية شروطا أخرى في الناخب كتوافر قسط من المال او التعليم او الانتماء الى طبقة او فئة معينة[٣٧].

أخذ الدستور الاردني ١٩٥٢ والمعمول به حاليا بنظام الاقتراع العام بالنسبة لانتخاب اعضاء مجلس النواب حيث نصت المادة/٦٧ منه على انه «يتألف مجلس النواب من اعضاء منتخبين انتخابا عاما سريا ومباشرا وفقا لقانون الانتخاب[٣٨].

غير أن قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لعام ١٩٨٦[٣٩] وقبله قانون ٢٤ لعام ١٩٦٠ قد حرما العسكريين من ممارسة حقهم الانتخابي، حيث نصت المادة الخامسة من هذا القانون على ان «يوقف استعمال حق الانتخاب عن العاملين في القوات المسلحة الاردنية والدفاع المدني والامن العام وذلك طيلة وجودهم في الخدمة العسكرية[٤٠].

الشعب والامة

الشعب كما ذكرنا يعني مجموعة الافراد الذين يقيمون على اقليم الدولة وينتمون اليها بجنسيتهم. هذا الشعب اما ان يكون كلا منسجما لعدة عوامل

٣٧ - أنظر: Hauriou et Gicquel (ouv. cit) p 88.

٣٨ - هذا وقد جاء في المادة الثانية من قانون انتخاب مجلس النواب رقم ٢٢ لعام ١٩٨٦ ما يلي:

أ - لكل اردني اكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره الحق في انتخاب اعضاء مجلس النواب اذا كان اسمه مسجلا في احد الجداول الانتخابية النهائية.

ب - يحرم من ممارسة الانتخاب:

١- من كان محكوما عليه بالسجن لمدة تزيد عن سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

٢- من كان محكوما عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره.

٣- من كان محجورا عليه لذاته ولم يرفع الحجر عنه او لأي سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

٣٩ - منشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٣٩٨ بتاريخ ١٧ ايار ١٩٨٦ ص ٩٢٥.

٤٠ - لقد بررت الانظمة التي حرمت العسكريين من ممارسة حقوقهم السياسية بأنها تستهدف منع الضباط من التأثير على الجنود والرغبة في ابعاد الجيش عن السياسة. الا أن هذا المسلك لم يقنع الفقه الدستوري لأنه يتنافى مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام بصفة عامة ونص المادة ٦٧ من الدستور بصفة خاصة. راجع:

Duverger: Droit Const. et Inst. polit (ouv. cit) p 90.

ويسمى امه او أن لا يكون ذلك.

ففي الحالة الاولى تكون الدولة قوية متماسكة، اما الحالة الثانية فتكون مزعزعة. لذلك فالذي يقوى من كيان الدولة ليس مجرد وجود الشعب على اقليمها بل هو قوة الروابط التي تشد الجماعة وتدعوها الى الرغبة المشتركة في العيش معا.

فالعنصر البشري اذا تكون من أكثر من قومية او امة سمى شعبا وهو اذا تكون من قومية واحدة سمي امة[41].

هذا وقد اختلف الفكر السياسي قديما وحديثا حول أهم العوامل التي تربط الافراد بعضهم ببعض ليمثلوا في النهاية الامة.

بالغ الفقه في أهمية الجنس كعامل رئيسي في تكوين الامة حتى اعتبر ان الامة ما هي الا جماعة من البشر تنتمي الى جنس واحد.

هذا الرأي ضعيف والسبب هو أن كثيرا من الامم من أجناس متعددة كالامة الامريكية التي تعيش في الولايات المتحدة الامريكية التي تكونت وتزداد يوما بعد يوم من عناصر تنتمي الى أجناس مختلفة.

البعض ذهب الى تغليب عامل المصلحة المشتركة ولكنه لم يوضح الفرق بين المصلحة المادية والمصلحة المعنوية.

عامل الدين لعب دورا هاما على مر العصور، لكنه متذبذب، حيث يقوى في فترة تاريخية معينة ويضعف في الاخرى.

اللغة والتاريخ المشترك هما أقوى العوامل في صنع الامة. فتاريخ الامة كما يقول الاستاذ الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي هو صانع ضميرها، ولغتها هي صانعة فكرها. فاذا اجتمع لجماعة معينة وحدة الضمير ووحدة الفكر كانت هذه الجماعة امة واحدة[42].

---

٤١ - د. مصطفى ابو زيد: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٧. د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٧.

٤٢ - الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٣٧. الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩.

المطلب الثاني

الاقليــم

يستقر شعب الدولة على اقليم محدد يشمل عادة رقعة من الارض ومساحة من الماء وفضاء جوياً يعلو الارض والماء، لذلك فالقبائل التي تنتقل من مكان الى مكان أخر لا تعتبر دولا.

وكما يشترط في عدد السكان حد أدنى فلا يشترط ايضاً في الاقليم ان يكون على درجة معينة من الاتساع الا بالقدر الكافي لاقامة أي مجموعة من الأفراد لهذا فالاقليم ركن اساسي لقيام الدولة.

عناصر الاقليم

يشتمل الاقليم كركن اساسي من اركان الدولة ما يلي:

ـ اليابسة :

وهي مساحة من الارض يطلق عليها الاقليم الارضي. وحدود هذا الاقليم له اهمية كبيرة من الناحية القانونية خاصة فيما تحدده من قدرة الدولة على ممارسة السيادة[٤٣].

فالدولة لا تمارس سيادتها الا على اقليمها. واوضح مشتملات هذا الاقليم هو الاقليم الارضي.

وبالرغم من اهمية الاقليم الارضي الا ان القليل من الدساتير العالمية ما حددته في نصوصها ومنها الدستور اللبناني[٤٤].

---

٤٣ ـ انظر:

Buedeau, G. Manuel de droit const et Inst. Politiques (ouv. cit) p 190.
Haurou, Gicquel p 94.

٤٤ ـ تنص المادة الاولى من الدستور اللبناني على ان «لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة. أما حدوده فهي التي تحدد حاليا: شمالا من مصب النهر الكبير على خط يرافقه مجرى النهر الى نقطة اجتماعه بوادي خالد الصاب فيه على علو جسر القمر. شرقا خط القمة الفاصل بين وادي خالد ووادي نهر العاصي (اورنت) مارا بقرى معصرة، حربعانه، هت ابش فيسان على علو قريتي بريتا ومطربا. هذا الخط تابع خطوط بعلبك الشمالية من الجهة الشمالية والجهة الجنوبية الشرقية ثم حدود اقنية بعلبك والبقاع وحاصبيا وراشيا الشرقية. جنوبا حدود قضائي صور ومرجعيون الجنوبية الحالية. وغربا البحر المتوسط.

والاقليم الارضي قد يتحدد بحدود طبيعية كالبحار والانهار والجبال وقد يتحدد بحدود صناعية كاقامة الاسوار والابراج والاسلاك لتكون فاصلا واضحاً يبين نهاية حدود الاقليم. بل قد يكون الحد الفاصل بين اقليمي دولتين خط وهمي.

ولا يشترط في الاقليم الارضي «اليابسة» أن يكون متصلا، بل يمكن اين يكون متقطعاً تفصل أجزاءه المتعددة بحار وانهار[٤٥].

ولما كانت اغلب المنازعات بين الدول تقوم على تحديد الاقليم الارضي لكل منها، فقد ذهبت كثير من الدول الى بيان حدودها عن طريق الاتفاقيات المتبادلة بين الدول المجاورة أو الاعتماد على ما يقرره العرف الدولي في هذا الشأن[٤٦].

هذا وقد استقر فقه القانون الدولي على ان فقدان الدولة السيطرة على اقليمها بصفة مؤقتة لظروف خارجة عن ارادتها لا يهدم كيانها ما دام تنظيمها السياسي قادراً على مباشرة اختصاصاتها على رعاياه وادارته الموجودة في الخارج[٤٧].

ـ الاقليم المائي :

يقصد بالاقليم المائي ذلك الجزء من البحار الملاصقة لحدود الدولة والذي يطلق عليه اصطلاح البحر الاقليمي. بالاضافة الى ما يوجد داخل هذه الدولة من انهار او بحيرات داخلية.

هذا وبالرغم مما استقر عليه العرف الدولي على ان يخضع البحر الاقليمي لسيادة الدولة وذلك لتتمكن من الدفاع عن شواطئها، الا أن الخلاف بقي دائماً حول تحديد مساحة البحر الاقليمي.

ذهب بعض فقهاء القانون الدولي الى ان البحر الاقليمي يحدد باقصى

٤٥ ـ أنظر: Burarau - Manuel de droit const. (ouv.cit) p. 190.

٤٦ ـ لمزيد من التفصيل راجع د. محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق) ص ٣٧٥.

٤٧ ـ ويضرب الفقه مثالا على ذلك ما حدث لبلجيكا، ما بين ١٩١٤ـ١٩١٨، وكذلك النرويج في الحرب العالمية الثانية عندما حتلت المانيا النرويج وانتقلت الحكومة النرويجية الى الخارج لتباشر اختصاصاتها على رعايا وادارتها الموجودة خارج اقليمها حتى استعادت البلاد بعد هزيمة المانيا.

د. محمود حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق) ص ١٤٣.

Hauriou et Gicquel (ouv.cit) p. 94.

مسافة تبلغها قذائف المدافع من الشاطيء. وبالتالي تستطيع الدولة ان تسيطر عليها.

البعض الاخر ذهب الى تحديدها بثلاثة اميال وبعضهم بخمسين ميلا بحرياً. والاخر بستة اميال أو اثنى عشر ميلا[48].

ـ الاقليم الجوي :

يقصد بالاقليم الجوي الفضاء الجوي الذي يعلو الاقليم الارضي والبحري على النحو السابق شرحه.

وللدولة ان تمارس سلطاتها الكاملة في هذا الجزء من الاقليم دون التقيد بارتفاع معين.

ولقد ازدادت أهمية الاقليم الجوي بعد التقدم الكبير في مجال استخدام الطائرات في النقل الجوي وغزو الفضاء. ولذلك ابرمت كثير من الاتفاقيات بين الدول لتسهيل الملاحة الجوية واستعمال الفضاء[49].

طبيعة حق الدولة على اقليمها.

الرابطة التي تربط الدولة باقليمها رابطة وثيقة جداً. ومع ذلك فقد اختلف الفقه في تكييف هذه العلاقة ومن ثم بيان طبيعة حق الدولة على اقليمها.

ـ ذهب رأي الى القول بأن حق الدولة على اقليمها حق ملكية.

ويرجع اساس هذا التكييف الى الوقت الذي نشأ فيه القانون الدولي

---

٤٨ ـ الدول الكبرى لا تحبذ اتساع المياه الاقليمية وذلك لتتمكن من استغلال اكبر قدر ممكن من المياه كبحار عامة. لذلك احتجت الولايات المتحدة وبريطانيا على مصر عندما عدلت مياهها الاقليمية من ٣ اميال الى ستة اميال بمقتضى الرسوم لقانون الصادر عام ١٩٥١، واعتبرت ذلك مخالفا للقانون الدولي العام. أما فرنسا فقد استقرت على مسافة اثني عشر ميلا بمقتضى القانون الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٩٧١.

Hauriou Cicquel : (ouv.cit) p.92.

٤٩ ـ حدث خلاف في الرأي بين علماء القانون الدولي فيما يتعلق بتحديد اقليم الدولة الجوي وارتفاعه وممارسة الدولة سلطاتها عليه: ذهب رأي الى اعتبار هذا الجزء من الاقليم من الهواء حرا كالبحار العامة. وذهب رأي آخر الى اعتبار هذا الجزء الذي يعلو ارض الدولة خاضعا لسيادة الدولة خضوعا مطلقا. رأي ثالث يتوسط الرايين السابقين على اساس انه وان كان الفضاء الذي يعلو الاقليم البري والبحري تابع لسيادة الدولة الا ان هذه السيادة غير مطلقة. بل يجب احترام قواعد المرور البرية.

Hauriou, Gicquel (ouv.cit) p. 92.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)ص ٢٨

العام اثناء القرن السادس السابع عشر عندما كان ينظر الى الأقليم كجزء من املاك الملك أو الامير يستطيع التصرف به كما شاء. ولكن لما ظهرت نظريات السيادة واستقرت بعد ذلك اعتبر الاقليم خاضعاً لسيادة الدولة وليس مملوكاً للحاكم.

لقد انتقدت هذه النظرية من عدة نواح:

الناحية الأولى: الخلط بين السيادة والملكية.

الناحية الثانية: السيادة لا تمارس على الاشياء وانما توجه الى الاشخاص. اما الدولة فتمارس سيادتها على الافراد المقيمين على اقليمها وليس على الاقليم ذاته

الناحية الثالثة: ان اعتبار الدولة مالكاً للاقليم يؤدي الى منع الملكية الخاصة للعقارات.

- الرأي الثاني ويذهب الى ان حق الدولة على اقليمها هو حق ملكية ولكنه حق ذو طبيعة خاصة يسمو على الملكية الفردية ولا يتعارض معها[٥٠].

- الرأي الثالث - ويذهب الى ان للدولة سيادة، وهذه السيادة لا تمارس على الاقليم، بل على الافراد وليس الاقليم الا محدداً لها. لكن هذا الرأي عاد من حيث بدأ اذ لم يحدد لنا طبيعة الدولة واقليمها[٥١].

- الرأي الرابع - وهو الذي يفسر علاقة الدولة باقليمها بأنها عبارة من حق عيني له طبيعة نظامية وهي التي تحدد مضمون هذا الحق[٥٢].

والرأي عندنا كما يذهب اليه اغلب فقه القانون العام الى ان الاقليم بمثابة المنطقة الجغرافية التي تستطيع الدولة استعمال سلطتها عليها دون غيرها. أو بمعنى آخر المجال الذي يتحدد فيه سلطان الدولة وهي النظرية المسماة بنظرية النطاق[٥٣].

---

٥٠ - انظر Hauriou et Gicquel (ouv.cit) p. 95.
الدكتور محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠.

٥١ - لمزيد من التفصيل راجع
Burdea, traite de science politique. tome II p.81.

٥٢ - انظر الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩.

٥٣ - انظر: د. ثروت بدوي - النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠
- الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي ص ٣٥٧.
- د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢١.

المطلب الثالث

السلطة السياسية

لا يكفي لقيام الدولة ونشأتها توافر مجموعة افراد يقطنون اقليماً معيناً بصفة دائمة ومستقرة. وانما يجب علاوة على ذلك وجود هيئة حاكمة أو سلطة سياسية على الافراد الذين يخضعون لها.

والسلطة السياسية أو الهيئة الحاكمة هي أهم عناصر تكوين الدولة. الامر الذي دفع بعض الفقه الى تعريف الدولة بها وبالتالي قوله بأن الدولة تنظيم لسلطة القهر[٥٤].

ولا يكفي مجرد وجود سلطة عامة يخضع لها الافراد للقول بوجود الدولة، بل يلزم ان تحصل هذه السلطة على اعتراف الافراد بها وقبولهم. وبالتالي فأي سلطة لا تستند الى إرادة الجماعة التي تحكمها تكون سلطة فعلية لا تسمح -كما يرى الفقه الدستوري- بقيام الدولة بالمعنى الحديث. وبالتالي فقيام الدولة أو تأسيس السلطة مرتبط برضاء الافراد[٥٥].

الا ان رضاء الافراد لا يعني ان سلطة الدولة يجب الا تستند الى القوة، لأن هذه القوة لازمة وضرورة لا بد منها لممارسة سلطانها. وبالتالي فتخلف القوة يعني فناء الدولة لانه يعطي القوة المنافسة القدرة على الظهور وفرض وجودها على الاقليم[٥٦].

ان فهم السلطة السياسية كعنصر ثالث للدولة يحتاج للتمييز بين صاحب السلطة وبين من يمارسها.

صاحب السلطة السياسية هي الدولة المكونة من الحكام والمحكومين. اما الحاكم أو الفئة الحاكمة فهي ليست أكثر من ممارس لهذه السلطة.

لقد ارتبطت السلطة السياسية بفكرة الحاكم فترة طويلة وهي الفترة التي سادت فيها ما سميت بشخصية السلطة على اعتبار ان شخص الحاكم هو اصل واساس السلطة.

---

٥٤ - انظر: Burdeau - Manuel de droit const (ouv.cit) p. 191.
وايضا مؤلفه Burdeau: Traite de science politique (ouv.cit) p. 309.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠.

٥٥ - انظر الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠

٥٦ - د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢.

الا انـه وبتقدم الجماعات بدأ هذا الارتباط بين السلطة السياسية والحاكم في الانهيار وظهور فكرة السلطة المجردة عن شخصية الحاكم، الامر الذي ادى الى الفصل بين الاساس وهو السلطة والممارس وهو الحاكم[٥٧].

واذا كانت السلطة تمثل العنصر الثالث للدولة فانها هي اهم ما يميزها عن الامة، التي لا يشترط لقيامها اقرارها لسلطة سياسية عليها بينما ذلك امر اساسي لا بد منه لقيام الدولة[٥٨].

---

٥٧ ـ لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢

٥٨ ـ لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥.
الدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤.

الفصل الثاني
خصائص الدولة

اذا توفرت الاركان الثلاثة (الشعب، الاقليم والسلطة) قامت الدولة. وبقيام الدولة فانها تتميز بخصيصتين:

الخصيصة الاولى: الشخصية المعنوية.

الخصيصة الثانية: السيادة.

المبحث الاول

«الشخصية المعنوية La personne morale»

يذهب اغلب الفقه الى الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية التي تؤهلها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، شأنها في ذلك شأن الافراد الطبيعيين المكونين لها وان ظلت مستقلة عنهم. لذلك توصف بالشخصية المعنوية[٥٩].

فالشخص المعنوي عبارة عن شخص قانوني متميز عن الاشخاص الآدميين الذين يدخلون في تكوينه، والقادر على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. هذه الحقوق والالتزامات تبقى لصيقة بالشخص المعنوي ومتميزة عن حقوق والتزامات الافراد الطبيعيين المكونين له وهم الشعب[٦٠].

لقد أتى اعتراف الفقه القانوني بالشخصية المعنوية من خلال ادراك حاجة الافراد الى توحيد الجهود الجماعية من ناحية وضمان انشاء العمل واستمرارية النتيجة الايجابية لتضافر جهود الجماعة رغم فناء الافراد من ناحية أخرى[٦١].

لقد كانت الدولة أعلى وأرقى التجمعات التي استطاعت تجسيد هذا الهدف. لذلك يعرف بعض الفقه الدولة بأنها تشخيص قانوني للامة[٦٢].

---

٥٩ - لمزيد من التفاصيل راجع : الدكتور عبد المنعم فرج الصده: اصول القانون - دار النهضة العربية. بيروت ١٩٧٨ ص ٤٦٨. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤.

٦٠ - ذهب بعض الفقه الى اعتبار الاعتراف الدولي عنصراً من عناصر الدولة. وبالتالي اذا لم يتوفر هذا الاعتراف فان الدولة لا تقوم. الا ان اغلبية الفقه ترى ان الاعتراف بالدولة من جانب الدول القائمة لا يعد عنصراً من عناصر الدولة لانه اجراء مستقل عن نشأتها ووجودها.
فالدولة تنشأ وتوجد اذا ما توافر لها العناصر الثلاثة وهي الشعب، الاقليم، السلطة. اما الاعتراف فهو ليس الا اقراراً دولياً بالامر الواقع وبالتالي لا يتمتع بصفة انشائية وانما بصفة اقرارية. لمزيد من التفصيل راجع: د. محمد حافظ غانم: مباديء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص ٢٠٩.
د. ابراهيم شيحا: مباديء الانظمة السياسية (المرجع السابق).

٦١ - ذهب بعض فقه القانون العام الى اعتبار الشخصية المعنوية ركناً من اركان الدولة وليس مجرد خصيصة من خصائصها. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عثمان خليل: المباديء الدستورية العامة، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة ١٩٤٣ ص ١٢.

٦٢ - لمزيد من التفصيل راجع:
- Personne moral. Enczclopedie Dalloz. droit civil Tome III p. 670.

د. ثروت بدوي: (المرجع السابق) ص ٤٨. د. محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٣٧.
د. مصطفى ابو زيد فهمي: مباديء الانظمة السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٤ ص ١٧.

ويترتب على الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية اضافة الى القدرة على التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات الفصل بين السلطة ومن يمارسها (الحاكم).

الاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية يعني في مجمله كما ذكرنا وحدة الدولة واستقلاليتها - هذه الاستقلالية ليست فقط عن الافراد المحكومين بل ايضا الحكام. وبالتالي زوال فكرة شخصية السلطة وظهور السلطة المجردة النظامية[٦٣].

وان تطور الانظمة السياسية وما يصاحبها من تغيير في القائمين على السلطة أو تعددهم لا يغير من وحدة شخصية الدولة التي تفسر في النهاية استمرارها وبقاءها ككائن مستقل.

نتائج الشخصية المعنوية للدولة.

١- تعتبر الدولة وحدة قانونية مستقلة ومتميزة عن الافراد المكونين لها سواء كانوا حكاما او محكومين. وبالتالي فالسلطة التي يتناوبها الحكام نيابة عن افراد الشعب انما تتم باسم الجماعة ولمصلحتها وليس للمصلحة الخاصة سواء للحكام او المحكومين.

٢- ان المعاهدات والاتفاقيات التي ابرمتها وتبرمها الدولة تبقى نافذة مهما تغير شكل الدولة او نظام الحكم فيها.

٣- لا يترتب على تغيير شكل الدولة او نظام الحكم فيها او القائمين عليها تغيير القوانين او تعطيل نفاذها. وانما تبقى التشريعات سارية ما لم تلغ او تعدل.

٤- ان الالتزامات المالية التي تترتب على الدولة تظل قائمة واجبة النفاذ وذلك بصرف النظر عما يلحق شكلها وممثليها من تغيير.

٥- حقوق الدولة والتزاماتها تظل قائمة طالما ظلت الدولة باقية بغض النظر عن أي تغيير قد يلحق بشكلها او نظام الحكم فيها او اشخاص الحكام[٦٤].

واذا كان اغلب الفقه قد قرر الاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية فان هناك جانبا من الفقه قد انكر على الدولة هذه الشخصية.

---

٦٣ - لمزيد من التفصيل راجع:
Burdeau: Manuel de droit const et Inst polotiques L.G. D.J. 1984 p. 54.
د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١.

٦٤ - انظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٩.
الدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٢.

العميد ديجي Duguit كان على رأس من تنكر لفكرة الشخصية المعنوية للدولة - ليس لأننا كما يذكر بعض الفقه بغير حاجة لها، وانما لانه ربط بين فكرة الشخصية والسيادة. وبالتالي فالدولة اذا ما وصفناها بالسيادة - كما يقول ديجي - وجعلناها خصيصة من خصائصها امتنع اخضاعها لأي قاعدة او حكم[٦٥].

ان الربط بين الشخصية والسيادة غير صحيح. فالشخصية المعنوية خصيصة من خصائص الدولة أما السيادة فهي خصيصة من خصائص السلطة كركن من اركان الدولة. وبالتالي فهناك دولا لها شخصية معنوية ومع ذلك قد تكون ناقصة السيادة[٦٦].

ونرى - نظرا لما تجسده نظرية الشخصية المعنوية من أهمية بالغة وللموقف المتناقض الذي وقفه الفقهاء من هذه النظرية، بين التأكيد والمؤازرة تارة، والانكار والرفض تارة أخرى - تخصيص مطلب وحيد يقوم على دراسة تأصيلية وتفصيلية لهذه النظرية مع ايضاح النتائج التي يمكن ان تترتب عليها بالنسبة للدولة المعاصرة.

مطلب أول (وحيد)
فـــي
نظرية الشخصية المعنوية

كتب في هذه النظرية الدقيقة المتشعبة - لأنها تتصل بموضوع يمتزج فيه القانون بالفلسفة على حد تعبير الدكتور وحيد رأفت - الكثيرون من الفقه الفرنسي والألماني **والايطالي**. ولكن الكتاب الفذ في هذه النظرية هو مؤلف العلامة الفرنسي «ليون ميشو». ولذا وضع له عنوانا «نظرية الشخصية المعنوية». وقد كتبه ميشو في عام ١٩٠٥ ويقع في مجلدين كبيرين، ونظرا للاهمية القانونية والفلسفية الكبيرة لهذا المؤلف أعاد طبعه ونقحه العلامة الفرنسي «لوي تروتابا» في سنة ١٩٢٤، ثم أعيد طبعه لنفس السبب - وللمرة الثالثة - في سنة ١٩٣٢ بواسطة المطبعة العامة للقانون والقضاء في باريس.

---

٦٥ - انظر : Voir également: Hariou et Gcquel (ouv.cit) p. 102.

ومن هؤلاء ايضا: 163. Kelsen, Jeze, Bonnard

٦٦ - لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٣٩.

الدكتور محسن خليل (المرجع السابق) ص ٣٦.

Duguit, I, Trate de droit const 3ed Tome I.

ولا يزال هذا الكتاب على حد وصف العلامة الفرنسي فرانسوا جيني: «كالمنارة المضيئة ترسل اشعتها على مادة محاطة بالغيوم والغموض»[٦٧].

وفي الفقه العربي في مصر، حاول الأستاذ الدكتور عبد الله بك العربي أن يقتفي أثر «ميشو» في بحث وتحليل الشخصية المعنوية وذلك عندما خصص جزءاً كبيرا من مذكراته في القانون الاداري لهذا الموضوع[٦٨].

فحوى نظرية الاشخاص المعنوية والمذاهب المختلفة التي قيلت بشأنها[٦٩]

يقصد بالاشخاص المعنوية تلك الجماعات والهيئات المتعددة والمتشعبة ـ في عين الوقت ـ والتي يعاملها القانون معاملة الأشخاص الآدمية، فيسمح لها (بواسطة ممثليها بالقطع) بأن تتملك وتتعاقد وترفع الدعاوى وترفع عليها، كما يقر لها بوجود حقوق ومال أو ذمة خاصة مستقلة عن أموال الأفراد الذين يدخلون في تكوينها، أو الذين يديرون شئونها. وبعبارة أشد ايجازا الاشخاص المعنوية هي اذن جميع الأشخاص القانونية التي ليست في الوقت نفسه أشخاصا آدمية.

وهذه الأشخاص تنقسم الى فصيلتين كبيرتين:

١ ـ أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص» (المدني والتجاري) كالشركات والجمعيات والنقابات وغيرها، ولكن ليس لها الا التمتع بالحقوق المالية.

٢ ـ أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام وهذه تتمتع بنوعين من الحقوق، الحقوق المالية من ناحية وحقوق السلطة من ناحية ثانية وتلك هي الاشخاص الادارية سواء كانت قومية أو محلية[٧٠].

---

٦٧ ـ راجع الدكتور وحيد فكري رأفت، القانون الاداري، الجزء الاول، مطبعة العلوم، القاهرة ١٩٣٨ ـ ص ٣٣.

٦٨ ـ مشار اليه في المرجع السابق وفي ذات المكان.

٦٩ ـ وضع هذا المطلب الدكتور عبد المنعم محفوظ أنظر مؤلفه «النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي وصورخ الرئيسية دراسة مقارنة» ـ الطبعة الأولى ـ القاهرة ١٩٨٢، صفحات ٣٥ ـ ٥٧. وأنظر أيضاً الدكتور عبد المنعم محفوظ القانون الاداري ـ دراسات تأصيلية مقارنة من تنظيم ونشاط الادارة العامة ـ الكتاب الأول، مكتبة عين شمس، القاهرة ١٩٧٧، صفحات ٩٦ ـ ١٦٦.

٧٠ ـ يروي العلامة «ليون ميشو» أن للاشخاص المعنوية بوجه عام حقوقا أخرى خلاف الحقوق المالية وحقوق السلطة، كحقها في المحافظة على «شرفها» وحقوقها الشبيهة بالحقوق العائلية تماماً كتلك التي للاشخاص الآدميين.

وليس من شك في أن فكرة الشخصية المعنوية - نظرا لأنها تمزج القانون بالفلسفة - من الموضوعات التي احتدم بشأنها الجدل الفقهي واختلفت في تفسيرها المذاهب. ويمكن رد ذلك كله الى مذهبين أساسيين يسير أحدهما نقيض الآخر تماما: فعلى حين يذهب الأول الى تقرير أن الشخصية المعنوية ما هي الا مجرد مجاز يفترضه المشرع، يذهب الثاني الى عكس ذلك حين قرر أن هذه الشخصية المعنوية ما هي الا حقيقة واقعة وليست مجازا[٧١].

ونعالج هذين المذهبين فيما يلي:

المذهب الأول: الشخصية المعنوية مجرد مجاز.

على رأس هذا المذهب الفقيه الألماني «سافيني Savigny» ويرى انصاره أن «الشخص» لغة وقانونا هو الفرد الآدمي. فالشخصية لا تكون الا للانسان. والانسان وحده هو محل الحقوق والتكاليف القانونية لأن له ارادة مستقلة مدركة. أما الشركات والجمعيات والمحافظات والمدن والقرى وغيرها مما يدخل في فصيلة «الاشخاص المعنوية» فهي أشخاص اعتبارية افتراضية خيالية، وليس غير، فالقانون باعترافه بالشخصية المعنوية للشركات أو الجمعيات أو الوحدات الادارية الأخرى انما يخلق لها شخصية من العدم، ويعاملها كما لو كانت أشخاصا آدمية. ويضيفون، كيف يمكن فهم أن شركة أو جمعية مثلا مكونة من عشر أشخاص هي في الوقت ذاته أحد عشر شخصا، عشرة أشخاص بشرية هم الأعضاء، والحادي عشر هو الشخص المعنوي الجديد، «الشركة أو الجمعية!».

وما يقال عن الشركات أو الجمعيات يمكن أن يقال أيضا عن الدولة ووحداتها الادارية. هناك أموال عامة وخاصة ملك لهذه الدولة، والدولة تتعاقد، والدولة تشرع، والدولة تنفذ.. الخ، ولكن أين هو هذا الشخص الاعتباري الذي يطلقون عليه «دولة»!؟ ما لونه وهل في الامكان مشاهدته أو التحدث معه!؟.

هذا هو نفس ما عبر عنه العلامة الفرنسي «جاستون جيز» بعبارته الشهيرة «أنني أقابل يوما ما الدولة في الطريق أنني لم اتغذ في حياتي مع شخص معنوي!؟[٧٢].

فالشخصية المعنوية اذن ما هي - في نظر أنصار هذا المذهب الا حيلة قانونية Fiction Juridique لتفسير وجود مال مخصص لغرض معين. ويستطردون

٧١ - وهناك مذهب ثالث مضاد للمذهبين المذكورين. وهذا المذهب ينكر الشخصية المعنوية في صورتها (المجازية والحقيقة) وسوف نعرض له بايجاز شديد لأن الضرورات العملية تحتم الأخذ بهذه الفكرة لما قد ترتبه من نتائج عملية جد هامة.

٧٢ - مشار اليه في مؤلف شيخ الفقهاء في مصر الدكتور وحيد فكري رأفت، المرجع السابق، صفحة ٣٤.

في تفسير ذلك بفرض تساؤل والاجابة عليه. أما التساؤل فيقولون: ما الذي نقصده مثلا من قولنا أن المال ملك للشركة أو الجمعية؟ وفي اجابتهم عن ذلك يقولون أن المقصود هو اخراج المال من ملكية أعضاء الشركة أو الجمعية وتخصيصه للصرف منه على الاغراض التي وجدت الشركة أو الجمعية من أجلها.

ومهما يكن من أمر فانه يترتب على اعتبار الشخصية المعنوية مجرد مجاز جملة نتائج يمكن ابرازها تباعا فيما يلي:-

١ - بما أن الشخصية المعنوية لا تستند الى حقيقة كائنة وملموسة فهي اذن لا تعدو أن تكون سوى منحة من الدولة، ولا يمكن أن تكتسب هذه الشخصية الا باذن منها سواء كان هذا الاذن في صورة قانون أو مرسوم.

٢ - واذا كان ذلك كذلك، فان للدولة السلطة المطلقة في منح هذه الشخصية المعنوية أو رفضها.

٣ - مقتضى ذلك أن الشخصية لا تولد الا من لحظة الاذن بها، وهذا الاذن ليس مجرد اعتراف بشخصية موجودة من قبل بل هو الذي يخلق هذه الشخصية من العدم.

٤ - ومن محصلة ذلك كله وترتيبا عليه، فان الدولة التي خلقت الشخص المعنوي يمكنها أن تعدمه بسحب الشخصية منه، ومن باب أولى يمكنها أن تقيد من أهلية الشخص المعنوي حسبما يتراءى لها، فلا تمتحه الشخصية الا بمقدار وتفرض عليه مباشرة بعض التصرفات القانونية دون البعض الآخر.

ويبدو أن المشرع الفرنسي كان متأثرا بهذه النظرية تأثيرا كاملا حينما وضع في أول يوليو سنة ١٩٠١ القانون الخاص بالجمعيات والذي ظل معمولا به قرابة ثلاثة أرباع قرن حيث عدلت مادتاه الخامسة والسابعة بالقانون الصادر في ٢٠ يوليو سنة ١٩٧١[٧٣].

ويبدو أن المشرع المصري قد انضم، بدوره، الى نظرية المجاز، فقد جرت نصوص القانون المدني الصادر في أكتوبر سنة ١٩٤٩ على تسميتها «الاشخاص الاعتبارية». كذلك استخدم دستور ١٩٥٦ ذات التعبير. واذا كان قانون نظام الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد استخدم تعبير «الاشخاص المعنوية». فان ذلك لا يقطع - على حد تعبير استاذنا الدكتور طعيمة الجرف - في الدلالة على أن المشرع المصري قد غير اتجاهه وحاول الخروج على مذهب المجاز[٧٤].

٧٣ - تراجع الجريدة الرسمية الفرنسية الصادرة في ٢١ يوليوسنة ١٩٧١.

٧٤ - يراجع طعيمة الجرف، (المرجع السابق) ص ١٢٤.

ويرى «سافيني» وغيره من أنصار المذهب ضرورة الابقاء على نظرية الشخصية المعنوية - رغم كلِ ما فيها من افتراض ومجاز - فهي ليست المجاز الوحيد في القانون. فقد عرف القانون ولا يزال يعرف حتى الآن صورا عديدة من الافتراضات التي يقررها المشرع في ضوء ضرورات الصالح العام.

كذلك فان لنظرية الشخصية المعنوية - رغم ما فيها من افتراض ومجاز - فوائد عملية هامة لا يصح انكارها. فهي التي تسمح بتوحيد جهود متفرقة للعمل في خدمة فكرة مشتركة ولزمن يتجاوز عمر الانسان. ويكفي ان نقرر أنه لولا فكرة الشخصية المعنوية لما أمكن القول بدائمية الدولة، رغم تغير نظمها السياسية من ناحية، وتغيير الحكام وتداولهم فيها من ناحية أخرى.

ولا يخفى، كما يعترف فلاسفة النظم السياسة، أن فكرة الشخصية المعنوية قد لعبت دورا خطيرا في مجال النظم السياسية المعاصرة، حيث أمكن بواسطتها الحاق حقوق السلطة العامة بالدولة، بعد أن كانت في الماضي حقوقا شخصية للحاكم يستمدها بالتفويض الالهي أو بقوة البطش.

غير أن الأخذ بنظرية المجاز قد أثار عدة اعتراضات منها:

١ - انها لا تفسر ملكية الأشخاص المعنوية لأموالها، لأن هذه الأموال لم تعد ملكا للأفراد المكونين للشخص المعنوي، كما لا يمكن القول بملكية الشخص المعنوي لها لأنه مجرد مجاز وخيال. ومن ثم، تصبح هذه الأموال لا مالك لها.

٢ - وحيث أن الارادة الذاتية للشخص المعنوي منعدمة انطلاقا من فكرة كونه «مجازا» فانه لا يمكن من الناحية المنطقية تصور أن يكون هذا الشخص المعنوي مسئولا مدنيا أو جنائيا.

٣ - ليس هذا فحسب، بل أن المغالاة في تصوير دور الدولة في خلق الأشخاص المعنوية، لم تعد تتفق مع التطور الحديث الذي يعترف في الوقت الحاضر بمكان كبير للجماعات كوسيط بين الفرد من ناحية والدولة من ناحية أخرى[٧٥].

٤ - وهو ملازم للاعتبار السابق ومقتضاه أنه اذا كانت الدولة هي التي تتحكم بهذه الصورة في وجود الشخص المعنوي وفي أهليته بل وفي فنائه فكيف يفسر اطلاق صفة الشخص المعنوي على الدولة ذاتها، ما دام لا وجود لهذا الشخص المعنوي دون ترخيص من الدولة واذنها؟

---

٧٥ - يراجع مؤلف المرحوم الدكتور عثمان خليل عثمان: «القانون الاداري» القاهرة ١٩٥٩ - ١٩٦٠، صفحة ٧٩ وما بعدها.

ولعل ذلك بعينه هو الذي حمل بعض أنصار مذهب المجاز ـ احساسا منهم بضعف وجهة نظرهم ـ الى استثناء الدولة من اطار الأشخاص المجازية والتسليم بأنها التشخص المعنوي الوحيد الذي له وجود حقيقي. وأن هذه الشخصية توجد بمجرد تكون الدولة[٧٦].

المذهب الثاني: الشخصية المعنوية حقيقة كائنة.

كما تدل التسمية يقر هذا المذهب ـ وعلى رأسه العميد هوريو وسالي وميشو من فرنسا، وجيرك من ألمانيا، والعلامة لفيكو من ايطاليا ـ أن الشخصية المعنوية ليست مجازا من صنع المشرع أو السلطة في الدولة بل هي حقيقة كائنة ويصل هذا الفريق الى اثبات حقيقة الشخصية المعنوية بتحليل دقيق لفكرتي **«الشخص» و «الحق».**

وبالنسبة للفكرة الاولى: اذا كان مذهب المجاز قد بني على فكرة أن «الشخص» في نظر القانون هو الكائن البشري، الشخص الآدمي الانسان فان هذا ـ في الواقع ـ هو المعنى الدارج لكلمة «شخص» وما دامت هذه الكلمة في نظر مذهب المجاز هي مرادف للشخص الآدمي، فلا مفر من اعتبار الدولة ووحداتها الادارية. والشركات والجمعيات اشخاصاً وهمية اعتبارية اذ هي ليست بطبيعتها ذوات ادمية. وهنا بؤرة الضعف عند اصحاب مذهب المجاز. وذلك أن لكلمة «شخص» في الدراسات القانونية معنى خاصاً، فهي لا تدل لزاماً على الشخص البشري بل على كل «كائن» يمكن أن يكون محلا للحقوق، أي يمكن أن تترتب له حقوق شخصية ولا يوجد ثمت تلازم حتمي بين الأشخاص في نظر القانون، أي الاشخاص القانونية، والأشخاص الآدمية. وسبب ذلك يمكن استخلاصه من واقع التاريخ البشري، ففي الجماعات القديمة وعند الرومان على وجه الخصوص لم يكن للرفيق أية شخصية قانونية بالرغم من أنه شخص آدمي. فلم يكن مسموحاً له بأن يتعاقد أو يملك. واذا تركنا الرومان ونظرنا الى النظام القانوني الفرنسي الى ما بعد منتصف القرن الماضي وبالتحديد حتى سنة ١٨٥٤، كان يوجد ما يسمى «الموت المدني» الذي بمقتضاه يحرم الاشخاص المحكوم عليهم في بعض الجرائم الكبرى من حقوقهم، وتصفى «تركتهم» كما لو كانوا من الأموات، ويمتنع عليهم القيام بأي تصرف قانوني كالبيع أو الهبة أو الوصية. وبعبارة أدق كان يترتب على هذا الموت المدني فقدان الشخصية في نظر القانون، وبالرغم من بقاء الشخص على قيد الحياة.

هذا التحليل كاف لاثبات أن الشخصية القانونية مستقلة عن الشخصية

---

٧٦ ـ يراجع الدكتور سليمان مرقص: المدخل للعلوم القانونية. القاهرة ١٩٤٧ صفحة ٣٨. ومشار اليه ايضاً في طعيمة الجرف. (المرجع السابق) ص ١٢٦.

الآدمية وان العبرة بالشخصية في نظر القانون ليست هذه المميزات الفسيولوجية والمكونات العضوية التي تميز الانسان عن غيره، بل الأهلية للتمتع بالحقوق.

فكل كائن ـ شخصا آدميا أو شخصا قانونيا ـ أهل لأن يكون صحاب حق، أو محلا للحق. وهو بالتالي شخص حقيقي لا مجازي في نظر القانون. فاذا ثبت أن للدولة ووحداتها الادارية أو الشركات والجمعيات حقوقا متميزة عن حقوق افرادها المكونين لها تحتم علينا حينئذ أن نقر لها بالشخصية القانونية.

أما بالنسبة للفكرة الثانية:

فهي تتمركز في تعريف «الحق».. وذلك هو الحاجز الثاني الذي يجب على أنصار مذهب الحقيقة تخطيه. فالحق في نظر بعض الفقه (ديجي جاستون جيز، بونار، بلانيول، بارتلمي وهم خصوم نظرية الشخصية المعنوية) هو قدرة يقررها القانون للارادة الحرة. أي مظهر من مظاهر الارادة يتولى القانون حمايته. وعلى هذا الأساس يرى هذا الفقه أنه لا يمكن أن يكون للدولة. اقسامها الادارية المختلفة أو الشركات والجمعيات حقوق لأن هذه الكيانات بمسمياتها المختلفة ليست لها ارادة مستقلة عن ارادة الأفراد المكونين لها، وبالتالي لا يمكن الاعتراف لها بالشخصية[77].

ولكن تعريف الحق على أنه قدرة ارادية يحميها القانون غير مستساغ عقلا، ويجب التصدي له بالبحث ودحضه. ولعل أنصع برهان على ضعف هذا التعريف أن هناك أشخاصا آدمية معدومة الارادة كالمجنون والطفل في المهد، ومع ذلك يمنع انعدام ارادتهم من الاعتراف بشخصيتهم وترتيب حقوق لهم.

غاية ما هناك أن القانون فرض إنابه نائب شرعي أو قيم عليهم لاستعمال هذه الحقوق مكانهم. بل أكثر من هذا، فان القانون يرتب حقوقا للجنين في بطن أمه، فيراعيه مثلا في مسائل المواريث وتوزيع التركة على الورثة. وهنا يتساءل أنصار هذا المذهب، وهل يصح بعد ذلك القول بأن الحق ملكة من ملكات الارادة؟ وما الحق اذن، ان لم يكن ملكة من ملكات الارادة؟ تكفي الأمثلة السابقة للاجابة عن ذلك.

فاذا كان القانون يعترف بالحقوق للمجنون والطفل غير المميز والحمل (الطفل قبل ولادته) فما ذلك الا لأن لهم مصالح شرعية يجب أن تصان[78].

٧٧ ـ ومع ذلك فهناك من العلماء من يؤكد أن لهذه الكيانات ارادة حقيقة. فبحسب رأي العلامة زيتلمان اذا اجتمعت ارادات جملة أفراد لادراك غاية مشتركة تكونت من اجتماع هذه الارادات ارادة من نوع آخر مغاير للارادات الفردية. وبحسب راي هوريو للجماعة ارادة هي ارادة الشخص الممثل أو النائب عنها.

٧٨ ـ يراجع ميشو، (المرجع السابق)، المجلد الأول، الطبعة الثانية سنة ١٩٢٤، صفحات ٩٧ ـ ١٠٤.

فمناط الحق اذن وركنه الأساسي ليست الارادة. كما زعم خصوم مذهب الحقيقة، بل المصلحة أو المنفعة، وهذا ما قرره العالم الألماني «فرن اهرنج» في القرن الماضي، اذا عرف الحق بأنه مصلحة أو منفعة يحميها القانون. ولكن ليس معنى ذلك أن ركن الارادة عديم الفائدة في تعريف الحق وبنيانه بل لا بد للحق من ارادة تعبر وتدافع عنه، على الا يشترط حتما في هذه الارادة أن تكون ارادة صاحب الحق نفسه بل يصح ـ قانونا ـ أن تكون ارادة شخص يمثله و يعمل وبالنيابة عنه، كالقيم والوصي بالنسبة للمجنون أو القاصر.

وانطلاقا من هذا الأساس عرف العلامة الفرنسي «ميشو» الحق بأنه: «مصلحة انسان أو جماعة من الناس، مصلحة تتمتع بالحماية القانونية بواسطة ارادة تستطيع ان تمثلها وأن تذود عنها[٧٩].

اذا ما سلمنا بكل التحليل الفائت وتأسيسا عليه، أي سلمنا بأن الشخص في نظر القانون ليس حتما الشخص الآدمي بكل مكوناته الفسيولوجية ومميزاته عن باقي الخلق، بل هو كل كائن يصح أن يكون محلا للحقوق، وبأن الحق هو مصلحة يحميها القانون وتعبر عنها ارادة تستطيع أن تمثلها. اذا ما سلمنا بذلك كله، وجب علينا الاعتراف ـ وبلا تردد ـ بأن الأشخاص المعنوية هي حقيقة كائنة في عالم القانون وليست مجرد مجازا وخيال من صنع المشرع.

وتبسيط ذلك أنه لا يمكن انكار أن للاشخاص المعنوية على اختلاف أنواعها وصورها. سواء كانت خاضعة للقانون العام كالدولة ووحدتها الادارية، أو للقانون الخاص كالشركات والجمعيات، ومصالح متميزة عن مصالح الأفراد الذين يدخلون في تكوينها. وفي استطاعة هذه الجماعات في مجملها أن تعبر عن مصالحها بواسطة الأشخاص الذين لهم حق تمثيلها طبقا للقوانين الخاصة بتنظيمها.

ما نريد أن نقف عنده من كل ما تقدم، هو أن فكرة الشخصية القانونية لا ترتبط في نظر أصحاب مذهب الحقيقة ـ بالارادة الانسانية ولا ترادف الشخص الطبيعي الآدمي المميز، ولكن الشخص في القانون هو كل من كان طبقا لهذا القانون ـ أهلا لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

ومعنى ذلك أن الشخص المعنوي هو شخصية قانونية حقيقية، غاية الأمر أنه كالشخص الطبيعي ناقص الأهلية لا يملك أن يعبر بنفسه عن مصالحه بل يجب أن يكون له من نظامه الأساسي ما يسمح بايجاد ارادة قادرة تملك عنه سلطة التعبير.

---

٧٩ ـ يراجع ميشو، (المرجع السابق)، صفحة ١٠٣، ومشار اليه في وحيد رافت، (المرجع السابق) ص ٤٢.

شروط الشخصية المعنوية:

ومعنى ذلك أنه، لكي نكون أمام شخصية معنوية متكاملة تصبح أهلا لاكتساب الحق والتحمل بالالتزام، لا بد من توافر شروط أربعة:

١ - وجود مصالح مستقلة ومشروعة جديرة بالحماية القانونية، وبالتالي جديرة بأن تتحول الى حقوق.

٢ - وجود ارادة يمكنها أن تعبر عن هذه المصالح المشروعة، سواء كانت هذه الارادة هي ارادة صاحب الحق نفسه، كما هو الوضع في حالة الانسان الكامل الأهلية، أو ارادة الشخص أو الاشخاص الذين يمثلونه كما هو الوضع بالنسبة لناقصي الأهلية والجماعات على وجه العموم سواء كانت خاضعة للقانون العام أو للقانون الخاص.

٣ - وجود نظام يصاحب هذه المصالح المشروعة وتلك الارادة التي تعبر عنها. وبديهي أن الانسان المميز يكون له من رجحان عقله ما يكفل له الارادة القادرة، بيد أن انعدام التمييز لا يحول دون ايجاد نظام يسمح بتحديد ارادة قادرة تملك الافصاح عما تقتضيه مصالح اجنين أو المجنون.

فهناك نظام الولاية والقوامة والوصاية. وكذلك الشأن بالنسبة الى الشخص المعنوي فانه وان لم تكن له ارادته التي تفصح عن مصالحه فان له نظامه الأساسي ما يكفل تحديد الممثلين الذين تكون لهم سلطة التعبير عما تقتضيه مصالحه من تصرفات.

٤ - ويرجع الفضل في ابراز هذا الشرط الأخير الى العلامة الفرنسي «ليون ميشو» ومقتضاه أنه بالنسبة للاشخاص المعنوية (خاضعة للقانون العامة أو للقانون الخاص) فلا بد من توافر اعتراف الدولة لها بالوجود القانوني[٨٠].

فاذا توافرت الشروط السابقة (شرط المصلحة، والارادة، والنظام) في جماعة من الجماعات، فلا تكتسب هذه الجماعة مع ذلك الشخصية المعنوية الا اذا أقرت لها الدولة بهذه الشخصية[٨١].

وهذا الاعتراف اما أن يكون صريحا ومباشرا أي خاصا بهيئة أو بهيئات محدودة بالذات، وقد يكون اعتراف الدولة للجماعات بالشخصية المعنوية

---

٨٠ - يراجع ميشو، (المرجع السابق) المجلد الاول، صفحة ١٢١ وما بعدها.

٨١ - يضيف العلامة ميشو أن الاعتراف للدولة نفسها بالشخصية القانونية والوجود القانوني انما يأتي من جانب الدول الاخرى.

بطريق غير مباشر وعام حيث يكتفي المشرع بوضع الشروط العامة والقيود اللازم توافرها واتباعها لطائفة من الجماعات حتى تتمتع بالشخصية المعنوية، فكل شركة أو جمعية توافرت فيها هذه الشروط والقيود التي ذكرها المشرع بوجه عام تصبح شخصا معنويا بدون حاجة لتدخل جديد من جانب هذا المشرع. وأخيرا قد يستفاد هذا الاعتراف ضمنا من النصوص التشريعية، ذلك أن السماح لهيئة من الهيئات بحق قبول الهبات والوصايا، وبالتقاضي وتكوين مال خاص لها، ومسئولية مستقلة عن مسئولية الأفراد الذين يدخلون في تكوينها كل ذلك يؤدي ضمنا الى أن هذه الهيئة اكتسبت الشخصية القانونية[٨٢].

المذهب الثالث: وهو المذهب المنكر لفكرة الشخصية المعنوية.

أنصار هذا المذهب هم أشد خصوم نظرية الشخصية المعنوية، ويجمعون على أنه لا أهمية البتة لفكرة الشخصية المعنوية ولا ضرورة لها، بل ينبغي الاستغناء عنها.

وقد انقسم أنصار هذا المذهب في تبرير رأيهم الى فريقين:

فريق أول: تزعمه العلامة الألماني «اهرنج» وتبعه بعض الفقه الفرنسي، يرى أنه لا ضرورة لفكرة الشخصية المعنوية، لأنه يكفي أن تفسر النتائج التي تترتب على الاخذ بها فكرة أخرى أكثر بساطة وأكثر استقرارا في علم القانون وهذه الفكرة الجديدة في نظرهم هي فكرة «الملكية المشتركة». ومقتضاها، أن مجموعة الأموال التي ترصد لغاية معينة أو لهدف محدد، يملكها الأشخاص الذين خصصت هذه الأموال لمنفعتهم، ملكية مشتركة.

ولكن يؤخذ على وجهة النظر هذه أنها قاصرة على تفسير بعض النتائج المترقبة على نظرية الشخصية المعنوية، ولا تكفي لتفسير كل هذه النتائج. ذلك أنها تقف عند النتائج المالية وحدها، مع ما هو معروف من أن المال ليس الا وسيلة لتحقيق أغراض أخرى. فاذا نظرنا الى الدولة مثلا ووحداتها الارادية المختلفة والمؤسسات العامة والخاصة، نجدها لا تقتصر أغراضها على مجرد تحقيق المال وانما تستهدف أغراضا أخرى كثيرة تسمو في الغالب على هذا الغرض المالي.

وكذلك ـ من ناحية ثانية ـ فان القول بفكرة الملكية المشتركة، ان جاز الأخذ به لتفسير بعض الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص كالشركات

---

٨٢ ـ تراجع الدراسات التأصيلية المشتفيضة. وبصفة خاصة أحكام القضاء المصري (المختلط والاهلي) في وحيد رافت، (المرجع السابق) صفحات ٢٣ ـ ٥٣.

التي تهدف الى تحقيق الربح، فانه من المتعذر - منطقيا - الاخذ بها لتفسير ملكية أموال الأشخاص المعنوية الاخرى (وهي الغالبة) كالجمعيات التي تهدف الى أغراض اجتماعية وانسانية والمؤسسات العامة وكل أشخاص القانون العام.

وفريق ثان: تزعمه العلامة الفرنسي «ليون دوجي» وهو وان كان لا يعتقد في فكرة الملكية المشتركة، الا أنه يعارض بشدة نظرية الشخصية المعنوية كمحاولة لايجاد أساس للحماية التي يكلفها القانون للمراكز الجماعية. ونقطة البدء عند دوجي هي محاولته انكار فكرة الحق أساسا. فالحقوق في رأيه ليست قدرات أرادية، ذلك أن ارادات البشر متساوية، ولكنها مجرد مراكز قانونية، يخلقها القانون ويحميها لأصحابها. ومن هنا، فان القانون ينشأ في مذهب هذا الفقيه تحت الحاح الاحساس «بالتضامن الاجتماعي» وتفريغا عليه وطبقا لمقتضياته، كما تنشأ - تحت نفس الاحساس - المراكز القانونية فردية كانت أم جماعية، هذه المراكز القانونية يجب حمايتها بالقانون لأنه حتى وجد مركز قانوني - أيا كان - ومتى كان موضوع هذا المركز القانوني وهدفه مشروعين، بحكم ارتباطهما بفكرة التضامن الاجتماعي، وجب على كل مجتمع متحضر أن يحمي هذا المركز وأن يدافع عنه[٨٣].

ويبدو أنه كانت لهذا المذهب المنكر لفكرة الشخصية المعنوية - في جملته وبالتالي الشخصية المعنوية للدولة ذاتها، آثار بعيدة المدى فيما يتعلق بتقرير مسئولية الدولة.

وجوهر ذلك، أنه لا سند من حقيقة أو واقع للقول بأن الدولة شخص معنوي وأنها ذات ارادة عامة. اذ لاحظ دوجي أن الدولة تتكون من فئتين: فئة حاكمة وأخرى محكومة. وما ارادة الدولة - في الواقع - الا ارادة هذه الفئة الحاكمة التي تعمل على حمل الفئة المحكومة على احترام القوانين في حدود الاعتبارات التي يقتضيها التضامن الاجتماعي، ومن ثم تكون نسبة ارادة هذه الفئة الحاكمة الى شخص معنوي هو الدولة لا يعدو أن يكون افتراضا لا فائدة من ورائه.

ويبدو أن هذا النظر في الأمور هو الذي أخذت به «محكمة نورمبرج» في محاكمة الحاكمين الذين أطلق عليهم «مجرمو الحرب» في أعقاب الحرب العالمية الثانية[٨٤].

---

٨٣ - يراجع في نفس المعنى، طعيمة الجرف، (المرجع السابق) صفحات ١٢٩ - ١٣٠.

٨٤ - يراجع الدكتور فؤاد العطار: القانون الاداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٦، صفحات ٧٧ - ٧٨.

ومهما يكن من أمر، فاننا نرى أن هذا المذهب لم يعد معمولا به، فلم يقتصر الاعتراف بشخصية الدولة على الفقه والقضاء في مصر أو غيرها بل امتد أيضا الى المشرع الذي اعترف بها في صلب نصوص التقنين المدني[٨٥].

ونختتم دراسة نظرية الشخصية المعنوية للدولة بابراز نقطتين هامتين: تتعلق الاولى بالمعيار المميز لشخصية الدولة المعنوية، بينما تتعلق الثانية بالنتائج التي يمكن أن تترتب على ثبوت هذه الشخصية للدولة.

النقطة الاولى: المعيار المميز للشخصية المعنوية للدولة:

تتكاثر الاشخاص المعنوية القانونية مع تطور الزمن من ناحية، وتطور فلسفة المجتمع سياسية كانت أم اقتصادية من ناحية ثانية. ومن هذه الأشخاص ما هو مندرج في اطار القانون العام كالمحافظات والمدن والمراكز والقرى والاحياء، والمرافق العامة صناعية كانت أم تجارية، ومنها ما هو مندرج في نطاق القانون الخاص كالشركات الخاصة والجمعيات.

ومن نقطة البدء هذه، أصبح مجرد ثبوت الشخصية القانونية المعنوية للدولة غير كاف لتحديد ملامحها المميزة لها عما عداها من هذه الأشخاص الأخرى، وبات من المحتم - منطقيا - العثور على معيار مميز لشخصية الدولة المعنوية لا يتوافر لغيرها من الأشخاص المعنوية في المجتمع.

وكان طبيعيا أن تتعدد المعايير الفقهية في هذا الصدد: فذهب جانب أول من الفقه الى اعتبار سلطة اصدار القرارات الملزمة والواجبة الطاعة والتنفيذ في المجتمع اعمالا للارادة الفردية للدولة معيارا للتفرقة بين الشخصية القانونية لها ولغيرها من الاشخاص القانونية الأخرى، وذهب جانب ثان من الفقه الى اعتناق مبدأ القوة والاكراه المادي معيارا للتمييز، ثم اتجه فريق ثالث صوب المناداة بفكرة السيادة كأساس للتمييز في هذا الصدد.

ونعالج هذه الاتجاهات الثلاثة، لنرى مالها وما عليها، ولنحدد مدى صلاحية كل منها في وضع المعيار القاطع للتفرقة بين شخصية الدولة المعنوية وغيرها من الأشخاص المعنوية الأخرى، وذلك فيما يلي:

أولا: معيار الارادة الفردية في اصدار القرارات الواجبة التنفيذ:

يؤكد رواد هذا المعيار أن الدولة تنفرد (دون غيرها من الأشخاص المعنوية، عامة كانت أم خاصة) بالتمتع بطائفة من الحقوق والامتيازات التي ثبتت لغيرها في المجتمع. ويمكن أن تتبلور هذه الحقوق وتلك الامتيازات في

٨٥ - يراجع مؤلفنا في القانون الاداري، (المرجع السابق) صفحات ٩٦ - ١٠٧.

الاستحواذ على حقوق المصادرة للاشياء والممتلكات ونزع الملكية وأعمال الضبط الاداري العام[٨٦]. ويرجع السبب الأساسي في تمتعها بها الى الأهمية البالغة للوظيفة الموكول اليها أمر القيام بها داخل المجتمع، والنابعة عن مسئوليتها في التنسيق والموازنة بين النشاطات المختلفة للاشخاص وتوزيع الاختصاصات فيما بينهم تحقيقا في النهاية لهدف المصلحة العامة للمجتمع كله.

يضاف الى ذلك أن الاعتراف للدولة بالحقوق والامتيازات السابقة امر غير ذي أهمية عند أصحاب هذا المعيار، اذا اتسم بالعمومية والتجريد وان الذي يستحوز على الأهمية الكبرى هو قيام الدولة وفقا لاراتها المنفردة بتحديد مضمون ونطاق هذه الحقوق وصروة الممارسة الفعلية لها من خلال وسيلة القرارات الفردية الملزمة الصادرة عن ارادتها المنفردة.

وهو ما يعني - في تعبير متكافىء أكثر تحديدا - انها ليست بحاجة لموافقة أو تصديق المحكومين أو أية جهة خارجة عنها على ما تصدره من قرارات في هذا الشأن[٨٧].

ثانيا: معيار الاكراه المادي:

يعتبر هذا المعيار - كما تدل التسمية - تكملة طبيعية للمعيار السابق عليه. فهو نتيجة منطقية مترتبة على تمتع الدولة بسلطة اصدار الأمر والنهي، وبسلطة اصدار القرارات الفردية الملزمة التي لا يجرؤ أحد اعتراض تنفيذها. فالدولة - وفقا لهذا المعيار - هي سيدة الحياة في المجتمع والمحتكرة لسلطتي الاجبار والسيطرة فيه بناء على التفويض العام الذي تستحوز عليه من جانب المحكومين، والذي تم افراغه في قالب قانوني لممارسته. ومن هذا المنطلق، فان الاشخاص القانونية الأخرى داخل المجتمع يجب أن ترضخ لهذا الاجبار المادي وذلك لسببين يكمل أحدهما الآخر: الأول لكون هذا الاجبار مفروضا بواسطة قوة قاهرة عليا لا يمكن التصدي لها أو مقاومتها، والثاني لأن القانون يدعم هذه القوة و يساندها.

وصفوة القول، فان أهم ما يميز الدولة - وفقا لهذا المعيار - عن سواها من الأشخاص المعنوية في المجتمع هو انفرادها بالاستحواز على قوة الاجبار المادي كصفة أساسية وأصلية فيها[٨٨].

٨٦ - يراجع موضوع الضبط الاداري بالتفصيل في مؤلفنا، القانون الاداري، الكتاب الثاني - في النشاط الاداري - (المرجع السابق) صفحات ٧ - ٦٠.

٨٧ - يراجع موضوع القرار الاداري بالتفصيل في مؤلفنا، القانون الاداري الكتاب الثاني - في النشاط الاداري - (المرجع السابق) صفحات ١٣١ - ٢٠٩.

٨٨ - يراجع مؤلف زميلنا الدكتور مصطفى عفيفي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مذكرات على الالة الكاتبة، القاهرة ١٩٧٩، صفحة ١٠٣.

ثالثا: معيار السيادة:

يذهب الفقه التقليدي الفرنسي، يسايره في ذلك الغالبية العظمى من الفقه المعاصر وبصفة خاصة الفقه الألماني بزعامة العلامة «جيلينك»، الى أن عنصر السيادة هو وحدة المعيار القاطع والصالح أساسا لتمييز الدولة عما عداها من الأشخاص القانونية الأخرى داخل المجتمع أو خارجه. وتفسير ذلك، ان الدولة هي وحدها صاحبة الحق في تحديد سلطاتها واختصاصاتها ووضع القواعد الدستورية والقانونية التي تستند اليها هذه السلطات وتلك الاختصاصات. ليس هذا فحسب، بل يضاف الى ذلك قيامها بمثل ذلك التحديد بالنسبة لغيرها من الأشخاص القانونية داخل المجتمع أو خارجه في مواجهة غيرها من أشخاص المجتمع الدولي (الدول - والمنظمات الدولية) والتي تتمتع في علاقاتها بالمساواة والاستقلال بالمساواة والاستقلال الكاملين[٨٩].

ما نريد أن نقف عنده، أن أصحاب هذا المعيار يرون أن وصف السيادة اللصيق بالشخصية المعنوية للدولة يثبت لها دون غيرها من الأشخاص المعنوية الأخرى داخل المجتمع. ويعطيها، من ناحية ثانية، مطلق الحرية في تحديد سلطاتها واختصاصاتها في مواجهة غيرها. وفي ايجاز شديد، فان الدولة السيادية تعد نموذجا كاملا للنظام القانوني الذي يعلو غيره من الأنظمة القانونية الأخرى في المجتمع.

ويترتب على هذا المعيار وتقريره نتيجتين أساسيتين:

الاولى: ان الدولة ما دامت هي صاحبة الحق - بمفردها لا ينازعها أحد - في تحديد اختصاصات وسلطات مختلف الأشخاص القانونية داخل المجتمع، فهي ايضا تصبح صاحبة الحق في تعديل نوع ومدى هذه الاختصاصات والسلطات.

والثانية: أن اي خلاف يمكن أن ينشأ بشأن هذه الاختصاصات وتلك السلطات فيما بين الدولة وغيرها من الاشخاص المعنوية يتم اسناد أمر الفصل فيه الى الجهة التي انشأتها الدولة مسبقا لذلك.

وواقع الأمر، فانه يمكن القول أن معيار السيادة هو أصلح المعايير الثلاثة، السابق عرض جوهرها، للتمييز بين الشخصية المعنوية للدولة وبين غيرها من الأشخاص المعنوية داخل المجتمع. وهو ما يؤيده الواقع والقانون معا، من ناحية أولى، وعدم اقتصار صفة الارادة الفردية الملزمة في اصدار القرارات أو الاجبار المادي على الدولة وحدها دون غيرها من الأشخاص المعنوية في المجتمع من ناحية ثانية. ومع ذلك، فان هناك مجموعة من الملاحظات على

---

٨٩ - مشار الى ذلك في الدكتور مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ذات المكان.

هذا المعيار يمكن ابرازها فيما يلي:

١ - ان الفقه التقليدي يطلق سيادة الدولة من كل قيد يمكن أن يرد عليها، وهو أمر محل نظر، فالدولة وان سلمنا بضرورة تمتعها بالسيادة وانفرادها بها عن غيرها من الأشخاص المعنوية في المجتمع، الا أنه يجب أن يحدث ذلك في الحدود اللازمة لتحقيق هذه المصلحة العامة. ذلك الهدف الذي تنبثق عنه القيود الواردة على اختصاص وسلطة الدولة، أي سيادتها. وفي ضوء ذلك، نرى أن الدولة يجب الا تتمتع بأية سيادة خارج نطاق المصلحة العامة الذي تلتزم به، فحيث يوجد الصالح العام تثبت السيادة للدولة. أما حيث يتخلف وجوده فان صفة السيادة تنحسر بالتالي عنها.

٢ - ان السادة وان كانت امرا حيويا وضروريا لاستمرار حياة الدولة بمعنى أنها تصبح حقيقة قائمة يجب أن تتصف بالسيادة، الا أن هذه السيادة (السلطة والاختصاص) أمر نسبي غير مطلق. فسيادة الدولة مقيدة باختصاصات وسلطات غيرها عن أشخاص المجتمع وفقا للقاعدة المسلم بها التي تقرر أن «الاختصاص» يضاف الى ذلك أن صفة السيادة التي تنفرد بها الدولة عن غيرها يجعل منها بالضرورة وعلى سبيل الالزام مسئولة عن تحقيق الحيدة والمساواة بين مختلف الأشخاص القانونية في المجتمع، الأمر الذي يتضمن - في حد ذاته - قيد واردا على امكانية اطلاق سيادتها.

٣ - وأخيرا، فان السيادة «اصطلاح» غامض في حد ذاته، وأن وجدت أفكار متعددة يمكنها أن تغطيه ولكنها متعارضة في الوقت نفسه. ومن هنا، فانه يصبح من الضروري تحديد السيادة بصورة منضبطة، وهو ما نرى أن يدور هذا المجال الذي نحن بصدده حول ما يسمى بالمدلول الداخلي للسيادة، أي تمتع الدولة باليد الطولى في المجتمع بحيث لا تعلوها أو تدانيها أية سلطة أخرى داخلية. وبهذا الوضع، تصبح الدولة أعلى شخص قانوني من حيث السلطة فتضطلع بفرض القانون المحدد لاختصاص كافة أشخاص المجتمع وتحديد أهليتهم القانونية في اطار العلاقات التي تربط بينهم وفي اطار تحقيق الهدف الاعلى للجماعة كلها[٩٠].

النقطة الثانية: النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية للدولة:

لأمراء في أن الاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية يرتب، من الناحيتين الواقعية والقانونية على حد سواء، نتائج لها جللها وشأنها. وتتجسد هذه النتائج

٩٠ - في هذا المعنى الدكتور مصطفى عفيفي، المرجع السابق، صفحات ١٠٤ - ١٠٥.

في ابراز الصفة الذاتية المستقلة لهذا الكيان القانوني في مواجهة غيره من الأشخاص القانونية داخل المجتمع من ناحية أولى، أو في مواجهة غيره من أعضاء الأسرة الدولية من ناحية ثانية. ونوضح ذلك كله فيما يلي:

أ ـ على الجانب الداخلي:

اذا سلمنا ـ وهو ما يجمع عليه الفقه في مختلف فروع المعرفة القانونية ـ بأن الدولة تعد من وجهة النظر القانونية شخصا معنو يا مستقلا، فان هذا يعني بجلاء كونها ذات شخصية متميزة على سائر الحكام الذين يمثلونها والمحكومين الخاضعين لها. يضاف الى ذلك الاعتراف للدولة بسلطة خلق القاعدة القانونية والتمتع بكافة مصادر الثروة المالية الموجودة في اقليمها، وان كافة الهيئات (تشريعية أم قضائية أم تنفيذية) انما وجدت للعمل على استمرار وجود هذه الدولة. وفي ضوء ذلك، يثبت للدولة التمتع بالمزايا الآتية على الجانب الداخلي:

أولا: تتمتع الدولة بالشخصية القانونية المستقلة في مواجهة الكافة (حكاما ومحكومين على حد سواء). مؤدى ذلك أن كافة التصرفات التي يقوم بها الحكام (رجالات الدولة والممثلين لها) انما تتم باسم ولحساب هذه الدولة، وتنصرف كافة الحقوق والالتزامات المترتبة عليها الى ذمة الدولة باعتبارها الشخص المعنوي العام دون ذمة ممثليها. وعلى ذلك، فان هذه الحقوق والالتزامات تظل باقية ما بقت الدولة، لا تسقط أو تزول بتغيير الحكام او الممثلين الذين قاموا بها أو بتغيير نظام الحكم أو فلسفته التي كانت سائدة وقت تحقيق هذه الحقوق وتلك الالتزامات.

ثانيا: ان التشريعات التي صدرت داخل المجتمع، في حقبة معينة من الزمن، تظل سارية المفعول ومرتبة لآثارها دون أن تتأثر أو تنقضي بتغيير السلطة أو الحاكم أو نظام الحكم وفلسفته الذي وضعت هذه التشريعات في ظله، ما لم يتم الغاؤها او تعديلها بالطرق الدستورية المقررة لذلك.

ثالثا: يعني الاعتراف بالشخصية المعنو ية وثبوتها في الجانب الداخلي، وجود ذمة مالية مستقلة لها، يتم تخصيصها لادارة مرافقها العامة والقيام بوظائفها الاساسية في المجتمع الذي تقوم عليه، كالانفاق على هذه المرافق العامة وامداد الجيش والشرطة والمحاكم القضائية بالأموال التي تحتاج اليها، والنهوض بالخدمات، العامة على مختلف أنواعها كالصحة والتعليم والغذاء وغير ذلك.

ومن نقطة البدء هذه، كان لزاما وجود مالية وموارد ميزانية خاصة بالدولة، تتجسد في ايرادات الضرائب والأملاك الخاصة والعامة التي تهيمن عليها، وجميعها تكون ـ في النهاية ـ مفردات الذمة المالية للدولة والتي لم يكن

من الممكن الاعتراف بها دون ثبوت شخصية الدولة المعنوية المستقلة[٩١].

محصلة ذلك أنه قد انقضى العهد الذي كان الخلط فيه سائدا بين الذمة المالية للدولة والذمة المالية للملوك والحكام[٩٢].

ب ـ على الجانب الدولي:

تبرز نتائج ثبوت الشخصية المعنوية للدولة ـ في علاقاتها بالدول الأخرى أو المنظمات الدولية ـ من زاويتين:

الاولى: أن ثبوت الشخصية القانونية للدولة في مواجهة غيرها من أفراد المجتمع الدولي يسمح بقبول وتبرير استمرار الدولة من ناحية أولى، وبقاء المعاهدات والالتزامات المترتبة عليها على الرغم من إختفاء ممثليها الموقعين عليها، أو تغيير نظام الحكم أو تغيير فلسفته عن ذلك الذي كان قائما وقت ابرام تلك المعاهدات من ناحية ثانية ولعل الفضل في ذلك كله يرجع ـ بالدرجة الاولى ـ الى استقلال شخصية الدولة عن شخصية ممثليها أو حكامها.

فالدولة ـ ككيان معنوي ـ مستمرة الوجود باقية ولو تغير شكل الحكم فيها أو تغيرت فلسفته.

وفي عبارة مبسطة واحدة، يمكن القول بأن الدولة ـ وفقاً للتعريف الذي انتهينا إليه آنفا ـ هي ظاهرة قانونية ـ مستمرة الوجود دائمة التجدد.

الثانية: ان ثبوت الشخصية المعنوية للدولة، يعد، من وجهة نظر فقهاء القانون الدولي العام، أساساً للمساواة والاستقلال المتبادل بين الدول. وتفسير ذلك أنه: بالرغم من التباين الظاهر ـ من منظور التخلف والتقدم أي من المنظور الحضاري والديمقراطي ـ من حيث عدد أفرادها أو إمتداد مسطح إقليمها أو ضخامة السلطات العسكرية والسياسية والاقتصادية فيها، وهو ما يرمز إليه بالامكانات الطبيعية والبشرية، لكل دولة على حدة، فان الوسيلة الوحيدة لمعاملتها جميعا على قدم من المساواة، والطريقة تجعل منها مجتمعاً دوليا منظماً ومتمدنا هي اعتبارها جميعاً بمثابة مراكز قانونية جديرة باكتساب الحقوق والتحمل بالتزامات. وفي الجملة اعتبارها اشخاصاً معنوية.

وفي ضوء هذه الحقيقة السابقة، يتضح أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للدول قد أضحى أمراً ـ لزوميا ـ يمكن أن يحقق العديد من النتائج والمزايا سواء

---

٩١ ـ يراجع فيما يتعلق بنظرية الاموال العامة، مؤلفنا في القانون الاداري الكتاب الثاني، (المرجع السابق) صفحات ٣٧٣ ـ ٤٣٧.

٩٢ ـ يراجع الدكتور مصطفى عفيفي، المرجع السابق، صفحات ١٠٥ ـ ١٠٦.

من منظور المجتمع الداخلي أو من منظور الجماعة الدولية.

واذا ما فرغنا من دراسة الشخصية المعنوية، فاننا ننتقل الى دراسة الخصيصة الثانية من الخصيصتين اللتين تتمتع بهما الدولة وهي «السيادة».

المبحث الثاني
السيادة
La Souverainete

تتمتع الدولة بالسيادة وتستأثر بها. ومعنى تمتعها بهذه الصفة ان تكون لها الكلمة العليا لا يعلوها سلطة أو هيئة اخرى. وبالتالي فهي تسمو على الجميع وتفرض نفسها عليهم باعتبارها سلطة آمرة عليا. لذلك فسيادة الدولة تعني ببساطة أنها منبع السلطات الاخرى فهي اصلية ولصيقة بالدولة وصفة هامة للسلطة السياسية فيها. وهي التي تميزها عن غيرها من الجماعات السياسية الاخرى[٩٣].

وهذه السيادة وحدة واحدة لا تتجزأ مهما تعددت السلطات العامة. هذه السلطات مهما تعددت فهي لا تتقاسم السلطة فيما بينها وانما تتقاسم الاختصاصات فقط[٩٤].

وللسيادة مظهران:

المظهر الداخلي: ومؤداه ان تبسط السلطة السياسية سلطانها على كل اقليم الدولة بحيث يكون لها السلطة الآمرة التي تعلو على جميع الافراد والجماعات والهيئات الموجودة فيها. وبالتالي فهي تتمتع بالقرار النهائي في جميع الشئون الداخلية دون مشاركة سلطة أخرى لها هذه السيادة.

أما المظهر الخارجي: فيعني عدم خضوع الدولة لدولة اجنبية اخرى وبالتالي تمتعها بالاستقلال الكافي الذي يجنبها الارتباط والتبعية لدولة اخرى[٩٥].

وعلى هذا فالسيادة بمظهرها الخارجي اذن مرتبطة باستقلال الدولة. لهذا

---

٩٣ - ابو زيد فهمي (المرجع السابق) ص ٧٢.
د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية - الدولة والحكومة. دار الفكر العربي (المرجع السابق) ص ١٧٨.

٩٤ - د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣٧.
د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩.

٩٥ - د. محمد حافظ غانم: القانون الدولي العام. مطبعة نهضة مصر ١٩٦٤ ص ٢٤٤.
هذا وقد عبر الدستور الاردني (دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر في الاول من كانون ثاني لعام ١٩٥٢ المنشور في الجريدة الرسمية في العدد ١٩٣ بتاريخ ١٩٥٢/١/١٨ عبر ذلك في المادة الأولى منه اذ تنص على «المملكة الاردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الاردني جزء من الامة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي.

فالسيادة قد تكون في هذا المجال كاملة وقد تكون ناقصة. الا أنه وفي كل الاحوال فان ذلك (الاستقلال والتبعية) لا يؤثران كما يذهب اليه اغلب الفقه على وجود الدولة القانوني الفعلي[96].

مصدر السيادة وصاحبها

اذا كانت السيادة لصيقة بالدولة وخصيصه جوهرية من خصائصها تعطي السلطة فيها الصفة الآمرة العليا الاصلية التي لا تتجزأ - فالى من ترجع هذه السيادة ومن هو مصدرها؟

لقد نال هذا الموضوع اهتمام كثير من الفقهاء والفلاسفة السياسيين فكان محلا لابحاثهم ومناقشاتهم الامر الذي يجعلنا نتعرض في هذا المبحث الى أهم النظريات التي قيلت في بيان صاحب السيادة. كل نظرية من هذه النظريات نتناولها في مطلب مستقل.

المطلب الأول

النظريات الثيوقراطية Theories Theocratiques

ترجع النظريات الثيوقراطية - الدينية - اصل السيادة ومصدر السلطة الى الله فهو وحده صاحب السيادة واليه ترجع السلطة الآمرة[97].

ومع اتفاق النظريات الثيوقراطية على ان السيادة لله وحده الا انها تختلف في تفصيلها.

لقد تعددت النظريات الثيوقراطية في تفسيرها وتفصيلاتها للسيادة الدينية وظهرت في ثلاث صور، هي نظرية الطبيعة الالهية للحكام، ونظرية الحق الالهي المباشر، ونظرية الحق الالهي غير المباشر.

أولا: نظرية الطبيعة الالهية للحكام.

La nature divine des governants

تقوم هذه النظرية على اضفاء وصف الطبيعة الالهية على الحكام.

٩٦ . د. محسن خليل (المرجع السابق) ص ٣٩. انظر عكس ذلك د. محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ١٧٩. وللمزيد حول معنى السيادة من الناحية الخارجية وانواع الدول من حيث السيادة الكاملة والسيادة الناقصة والدول المحمية والتابعة، راجع:-

د. محمد حافظ غانم: (المرجع السابق) ص ٢٤٤ وما بعدها.

٩٧ . د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢.

فالحاكم طبقاً لهذه النظرية اله يعيش وسط البشر و يحكمهم. فهو الله ذاته على الارض. هذا المعنى كان سائداً في الممالك الفرعونية والامبراطوريات القديمة وكان آخرها ما هو مقرر لاباطرة اليابان حتى عام ١٩٤٧[٩٨].

مضمون هذه النظرية يقوم على وجوب تقديس الافراد للحكام وعدم جواز ابداء ادنى اعتراض أو مناقشة لهم. هذا مصدره نظرة التأليه، وبالتالي يجب العمل على اجلالهم في كل الامور[٩٩].

ثانيا: نظرية الحق الالهي المباشر[١٠٠] Droit divin Surnatural

هذه النظرية لا تجعل من الحاكم الهاً يعبد، وانما هو مختار بطريق مباشر من الله لمباشرة شؤون السلطة. فالاختيار هنا تم بعيداً عن ارادة الافراد، بل هو أمر الهي خارج عن ارادتهم وبالتالي فما دام الحكام يستمدون سلطانهم من الله مباشرة، فقد وجبت طاعتهم لأن في معصيتهم معصية لله.

وعلى هذا فلا يجوز للافراد مساءلة الحاكم عن أي فعل كان، لأن المسؤولية تتقرر فقط أمام الله الذي وهبه الحكم.

لقد تبنت الكنيسة هذه النظرية فترة صراعها مع السلطة الزمنية كما استخدمها بعض ملوك أوروبا لتدعيم سلطانهم على الشعب خاصة في القرن الخامس عشر[١٠١].

نظرية الحق الالهي غير المباشر Droit divin providentic

الحاكم هنا ايضاً من البشر، الا أن الله لا يختاره بطريق مباشرة كما بينته نظرية الحق الالهي المباشر، وانما بطريق غير مباشر.

---

٩٨ - انظر : Burdeau, Droit Const. et Inst. Politiques. 1957 p 94.

٩٩ - لقد عبر عن ذلك المعنى ما جاء في القرآن الكريم وهو يصف خطاب فرعون الى موسى عليه السلام عندما دعاه لعبادة الله «قال لئن اتخذت الهاً غيري لاجعلنك من المسجونين» الشعراء / ٢٩.

١٠٠ - نذهب مع الاستاذ الدكتور عبد الحميد متولي الى استعمال اصطلاح «الحق الالهي» بدلا من «التفويض الالهي» الذي استعمله بعض الفقه وذلك بسببين - الأول ان اصطلاح «الحق الالهي» هو الترجمة الادق للاصطلاح الفرنسي droit divin والثاني لان كلمة «تفويض» ترادف معنى توكيل. وبما ان للموكل حق عزل الوكيل فان ذلك يتعارض مع اهداف النظرية. انظر: د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢.

١٠١ - ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٤.
د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٥.
هذا بالرغم من ان المسيحية قد فصلت بين الدين والدولة على اساس قول المسيح «دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله.» وقوله «ليست مملكتي في هذا العالم» انظر د. عبد الحميد متولي (المرجع السابق) ص ٣٥.

الافراد هم الذين يختارون الحاكم ولكنهم في هذا الاختيار مسيرون وليسوا مخيرين. مسيرون بالعناية الالهية التي توجه ارادة الافراد وجهة معينة وترشدهم الى اختيار الحاكم الذي ترتضيه هذه العناية الربانية[١٠٢].

ورغم اختلاف النظريات الدينية في صورها وتفسيرها للسيادة الالهية، الا أنها تؤدى في النهاية الى اطلاق سلطة الحاكم وحرمان الشعوب مسألة أو مقاومة حكامهم حتى ولو كانوا مستبدين لأنهم يعملون في ظل العناية الالهية[١٠٣].

لقد تعرضت النظريات الثيوقراطية لانتقادات متعددة لبعدها عن مجال التقبل العقلي للانسان. حيث انها نظريات مصطنعة فقط لخدمة مصالح معينة ولتبرير استبداد السلطة الحاكمة خاصة اثناء الصراع بين السلطة الزمنية والسلطة الدينية في القرون الوسطى وبداية عصر النهضة. حتى ان بعض الفقه نادى بعدم جواز تسمية هذه النظريات بالدينية على أساس أنها لا تستند في جوهرها ومضمونها من قريب أو بعيد الى الدين[١٠٤].

وهكذا اسدل الستار مؤذناً بنهاية هذه النظريات غير الديمقراطية والتي لا تزيد الحاكم الى الامعان في البطش والاستبداد وانتهاك حقوق وحريات الافراد تحت شعار الدين، وظهور النظريات الديمقراطية التي منها ما يرجع السيادة الى الامة ومنها ما يرجعها الى الشعب[١٠٥].

الخلافة في الاسلام

لم يفصل الاسلام كما فعلت المسيحية بين الدين والدولة طبقاً لقول المسيح عليه السلام «دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله» وانما جعل الخلافة رئاسة عامة في امور الدين والدنيا نيابة عن النبي صلى الله عليه وسلم. ولذلك فالاسلام دين ودولة عقيدة وشريعة.

وعلى الرغم من الصفة الشمولية للاسلام وتنظيمه للامور الدينية

---

١٠٢ ـ انظر :
Dverger, M: Institutions Politiques et droit Const. (ouv.cit) p. 36.

١٠٣ ـ د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٢.
د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٦.

١٠٤ ـ الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦.

١٠٥ ـ يطالعنا التاريخ بين الحين والحين بحكام يبعثون النظريات الثيوقراطية من مرقدها ـ كما يصفهم الدكتور محمد كامل ليلة ـ كهتلر (٩٩٣٩) والجنرال فرانكو (١٩٤٧) اللذان عبرا في خطاباتهم اكثر من مرة بان العناية الالهية قد اختارتهما ليكونا زعماء لشعوبهم.
راجع : ـ
د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٦.

والدنيوية تنظيماً دقيقاً الا ان الخليفة لا يستمد سلطته من الله تعالى. لذلك عندما دعى الخليفة ابو بكر بخليفة الله نهى عن ذلك وقال «لست خليفة الله ولكنني خليفة رسول الله»[106].

ولهذا فان نظام الخلافة في الاسلام لا يقوم على النظريات الثيوقراطية بل على اساس رئاسة عامة في أمور الدين وشؤون الدنيا نيابة عن النبي (صلعم). ولهذا وضعت للخليفة شروط تتلخص في العدالة والعلم وسلامة الحواس وسلامة الاعضاء والرأي والشجاعة[107].

ولأن الاستخلاف كما يقول ابن خلدون انما هو في حق الغائب وأما الحاضر فلا - فان الخليفة ليس خليفة الله ولا خليفة الامة وانما خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم يستمد سلطاته من الامة. فهي مصدر قوته وهي التي تختاره بواسطة أهل الحل والعقد[108].

المطلب الثاني

نظرية سيادة الامة La Souveraunete Nationale

ذهب بعض الفقهاء الى تقريب مفهوم سيادة الامة من مفهوم الديمقراطية بل واعتبارهما تعبيرين عن فكرة واحدة ولكن من ناحيتين.

فالديمقراطية هي تعبير عن الشكل السياسي (أي نظام الحكم في الدولة) أما مبدأ سيادة الامة، فهو على حد تعبير هذا الفقه عبارة عن التعبير القانوني[109].

واتساقاً مع هذا الرأي فان فكرة السيادة أول ما ظهرت على لسان القانونيين الذين كانوا يدافعون عن سلطات الملك في فرنسا ضد البابا والاسراطور في العصور الوسطى، مؤكدين انه يتمتع بالسيادة الكاملة في مملكته، وأن هذه

١٠٦ - انظر : د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦.
لقد جاء اصطلاح خليفة في القرآن الكريم بمعنى يقارب المعنى الذي خصص له فيما بعد. قال تعالى «يا داود انا جعلناك خليفة في الارض فاحكم بين الناس بالحق» وقال «واذا قال ربك للملائكة اني جاعل في الارض خليفة» سورتي ص والبقرة الاية ٢٦، ٣٠ على التوالي.

١٠٧ - الماوردي : الاحكام السلطانية. ص ١٠٦. أما ابن خلدون فلا يشترط في الخليفة الا اربعة شروط وهي العلم، العدالة، الكفاية، وسلامة الحواس والاعضاء. انظر:-
مقدمة ابن خلدون ص ٥٢٢.

١٠٨ - و يشترط في اهل الحل والعقد والعدالة والعلم والرأي والحكمة. انظر:-
د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٣٩١.

١٠٩ - د. عبد الحميد متولي: الاسلام ومباديء نظام الحكم (المرجع السابق) ص ١٠٨.

السلطة العليا لا ينافسه عليها أحد في الدولة. وكان لجون بودان Jean Bodin الفضل الكبير في ابراز هذا المفهوم كعنصر مميز للدولة عن سائر المجتمعات الانسانية[١١٠].

ومع قيام الثورة الفرنسية وتأكيد الفصل بين الملك والسلطة السياسية ظلت فكرة السيادة قائمة بما لها من صفة الاطلاق والسمو والاصالة، ولكنها انتقلت من الملك الى الامة، لتصبح بذلك ارادة الامة هي السلطة العليا التي لا تنافس[١١١].

وأيا كان التطور التاريخي لهذا المبدأ، فانه نظرية فرنسية تنسب الى جان جاك روسو، الذي كان لكتاباته وأفكاره الفضل الكبير في التأكيد على بعض المعاني التي استند عليها انصار هذا المذهب[١١٢].

والاخذ بمبدأ سيادة الامة يعني الصفة الآمرة العليا في الدولة لا ترجع الى فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو الى هيئة أو هيئات معينة، بل الى وحدة مجردة ترمز الى جميع الافراد. هذه الوحدة التي تمثل المجموع بافراده وهيئاته لا يمكن تجزئتها، وهي مستقلة تماماً عن الافراد الذي تمثلهم وترمز اليهم[١١٣].

ولما كانت السيادة للامة ذاتها باعتبارها وحدة واحدة ومستقلة عن الافراد المكونين لها، فلا سيادة لفرد أو جماعة. بل أن الصفة الآمرة العليا لمجموع الافراد على اعتبار ان هذا الشخص الجماعي لا يمثل كل فرد من افراده المكونين له، بل يمثل وحدة واحدة لا تتجزأ، مستقلة عن افراده، الا وهي الامة. لذلك قيل بأن السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو للتنازل أو للتصرف فيها أو للتملك، فهي ملك لامة وحدها[١١٤].

---

١١٠ ـ رمزي الشاعر: الايدولوجيات (المرجع السابق) ص ٨٠.

١١١ ـ د. عبد الفتاح سايردابر: مبادي القانون الدستوري (بدون تاريخ) ص ٥٨.
د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة / ١٩٧٨ ص ٢٠٣.

١١٢ ـ يذهب البعض الى ان نظرية سيادة الامة تجد سندها في كتابات روسو، بينما يذهب البعض الآخر الى انكار ذلك واعتباره افكاره بمثابة تأييد لمبدأ سيادة الشعب. انظر:ـ
د. رمزي الشاعر : الايديولوجيات (المرجع السابق) ص ١٩٢.
د. فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢.
انظر ايضا: Leon Baradat (OP.CIT) p 69.
Hauriou, Gicquel et Gelard (ouv.cit) p. 371.

١١٣ ـ انظر كذلك :
Duguit, léon: Traité de droit const. Deuxieme ed. T. Paris 1923 p. 16. 17.

١١٤ ـ د. عبد الحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣.
د. رمزي الشاعر : (المرجع السابق) ص ٥١.
د. محمدكامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٧ وايضا:
Hauriou, A. et Gelard: droit Constitationnel et Inst. Politiques (ouv·cit) p 17.

ولقد نصت وثيقة اعلان حقوق الانسان التي اقرتها الجمعية الوطنية في فرنسا عام ١٧٨٩ على مبدأ سيادة الامة حيث قررت في المادة الثالثة منه على ان «الامة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة السلطة الا على اعتبار انها صادرة منها «كذلك تبنى الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١ هذا المعنى حيث ورد في الباب الثالث منه في فقرتيه الاولى والثانية على أن «السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم، وهي ملك للامة وبأن «الأمة هي مصدر جميع السلطات»[١١٥].

هذا وقد ساد مبدأ سيادة الامة في كثير من دساتير الدول العربيه. لقد تبناه الدستور المصري ١٩٢٣ وكذا دستور ١٩٣٠. اذ قضيا في المادة ٢٣ من كل منهما بأن «جميع السلطات مصدرها الامة» ثم جاء دستور ١٩٥٦ المصري ونص في المادة الثانية منه على أن «السيادة للامة».

كذلك تنص المادة ٢٤ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية الحالي (١٩٥٢) الفقرة الاولى «الامة مصدر السلطات» أما الفقرة الثانية فقد نصت على «تمارس الامة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور». كما نصت المادة السادسة من دستور الكويت ١٩٦٢ على أن السيادة للامة مصدر السلطات جميعاً» وينص دستور المملكة المغربية ١٩٧٢ على أن السيادة للامة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية»[١١٦].

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الأمة

السيادة طبقاً لمبدأ سيادة الامة عبارة عن وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو للتنازل عنها أو للتصرف فيها أو للتملك - فهي ملك للامة وحدها. هذا المعنى للسيادة يترتب عليه نتائج عديدة أهمها:-

١ - النظام النيابي التقليدي :-

لقد ترتب على اعتناق الديمقراطية التقليدية لنظرية سيادة الامة أن أخذت انظمة الحكم بالنظام الديمقراطي النيابي.

فالامة هي التي تعبر عن ارادتها بذاتها وليست بحاجة الى اشخاص طبيعية أو معنوية تتحدث باسمها وتعبر عنها. لأن في مخالفة ذلك معناه تجزئة

١١٥ - Duguit,Leon: Traité de droit Const (ouv. cit)17.
وايضاً الدكتور طعيمة الجرف بـ نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٢٥١.
١١٦ - الموسوعة العربية للدساتير العالمية ومجلس الامة ١٩٦٦.

هذه الارادة وتقسيمها وهذا يتعارض مع مبدأ سيادة الامة[١١٧].

لذا قيل بان مبدأ سيادة الامة لا يتناسب مع الديمقراطية المباشرة حيث يقوم الافراد بأنفسهم دون وساطة أحد بممارسة شؤون السلطة السياسية. ولا مع الديمقراطية شبه المباشرة الذي يعطي الشعب حق ممارسة بعض مظاهر هذه السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي أو اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها.

فالنظام النيابي «الديمقراطية النيابية» تقوم على اختيار الشعب لممثليه الذين يمارسون السلطة نيابة عنه لفترة محددة - دون حق هذا الشعب في ممارسة شؤون السلطة أو المشاركة فيها. فدوره أذن يقتصر على مجرد اختيار بعض النواب الذين يستقلون تماماً عن الشعب في مباشرة السلطة الآمرة[١١٨].

هذا ويلاحظ ان مبدأ سيادة الامة وان كان يتناسب مع النظام النيابي التقليدي فلا يتحتم وجود النظام الجمهوري، بل يمكن ان يسود كذلك في النظام الملكي.

٢ - الانتخاب وظيفة وليس حقاً:

اذا كانت السلطة الآمرة العليا في الدولة - للشخص الجماعي الواحد - ولا يجوز تجزئتها على الافراد فانه يستحيل على افراد الشعب ممارسة شؤون السلطة أو الادعاء بوجود حق لهم في ذلك. وعلى هذا فاختيار النواب الممثلين لهذا المجموع لا يعد حقاً للافراد بقدر ما هو وظيفة وواجب يحتمان اختيار الاصلح لممارسة شؤونهم[١١٩].

٣ - الأخذ بالاقتراع المقيد : -

ما دام الاختيار طبقاً لسيادة الأمة مجرد وظيفة وواجب الاختيار للاصلح

١١٧ - في مدى تلائم النظام النيابي مع مبدأ سيادة الامة انظر :

Laferriére J: Manuel de droit Constitutionnel 2ed Paris 1947 p. 389.
Hauriou, et. Gicquel et Gerald (ouv. cit)p. 372.

د. اسكندر غطاس : اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٧٠.
د. رمزي الشاعر : الايدولوجيات (المرجع السابق) ص ٥٦.

١١٨ - لمزيد من التفصيل راجع : -

د. ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق) ص ١٧٢.
د. محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٦.

Hauriou, et. Gerald et Cicquel (out-cit) p 373.

١١٩ - لمزيد من التفصيل راجع : -

د. ثروت بدوي : النظام الدستوري العربي (المرجع السابق) ص ١٩٥.

فان للامة ان تحدد الشروط اللازم توافرها في هيئة الناخبين لضمان حسن الاختيار لمن سيقومون بممارسة السلطة هذه. لذلك قيل انه ليس من اللازم تقرير نظام الاقتراع العام في الانتخابات وانما يجوز تبعاً لمبدأ سيادة الامة الاخذ بنظام الاقتراع المقيد الذي يشترط في الناخب أو المشرح نصاباً مالياً معيناً أو حداً ادنى من التعليم أو شرط الأنتماء الى طبقة معينة من الطبقات[١٢٠].

٤ ـ النائب ممثل للامة : ـ

النائب طبقاً لنظرية سيادة الامة يكون ممثلا للامة بكاملها ولا يقتصر تمثيله لدائرة انتخابية معينة. فهو وكيل عن الامة وليس وكيلا عن دائرته التي انتخبته. لذلك فالنواب يعملون وبصفة دائمة من أجل الامة والصالح العام وليس من أجل من انتخبهم أو الصالح الخاص. هذا ما عبر عنه روسو بان الارادة العامة هي ارادة الاغلبية، وهي دائماً صحيحة يجب على الاقلية الا تعارضها لانها دائماً مخطئة وتعبر عن مصالح محددة، بينما الارادة العامة هي مصلحة المجموع لكل المجموع[١٢١].

٤ ـ التنكر لمفهوم الوكالة الالزامية : ـ

اذا كان مبدأ سيادة الامة لا يتناسب الا مع النظام النيابي التقليدي، كما ذهب اليه بعض الفقه فانه من مقتضى ذلك تحرير ارادة النواب الذي يقع عليهم وحدهم ممارسة السلطة عن ارادة ناخبيهم على نحو تام. وهذا معناه أنه لا يمكن للناخبين حق املاء ارادتهم على النواب أو اخضاعهم لارائهم ومعتقداتهم أو الزامهم بأي نوع من انواع الوكالة[١٢٢].

لقد عبر عن ذلك اعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩ ودستور ١٧٩١ حيث

---

١٢٠ ـ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٢.
د. ثروت بدوي : النظام الدستوري العربي (المرجع السابق) ص ٢٠٢.

١٢١ ـ انظر : Hauriou, et Gicquel let Gilard (ouv.cit) p 373.
الدكتور عصمت سيف الدولة: الاحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر. بيروت ١٩٧٧ ص ٣٤.

١٢٢ ـ لقد عبر هذا المفهوم فريق كبير من السياسيين والفقهاء:
قال كوندروسيه Condrocet لقد انتخبني الشعب لكي اعرض افكاري انا لا افكاره هو. ان استقلالي المطلق بارائي هو أول واجباتي نحو الشعب الذي انتخبني.
وقال شيريه Cherer في كتابه ـ الديمقراطية وفرنسا «ان النائب هو رجل منحه مواطنوه الثقة وفوضوه بان يقرر لهم بحسب معرفته بالامور التي تعرض عليه». لمزيد من التفصيل:
د. انور الخطيب : القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية (المجلس الاعلى) في لبنان وسائر البلاد العربية والغربية. بيروت ١٩٦٧ ص ٥٩ وقرب من ذلك:ـ
د. محمود حافظ : الوجيز في القانون الدستوري ١٩٧٦ ص ١٤٤.

جاء فيهما انه «لا يجوز للنائب قبول أي وكالة» كما تبنى هذا الاتجاه الدستور المصري لعام ١٩٢٣ حيث نص في المادة ٩١ على انه «عضو البرلمان ينوب عن الامة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام» والمادة ٨٦ من دستور ١٩٣٠ حيث نصت على «عضو البرلمان ينوب عن الامة» ولا يجوز أن يوكل بأمر على سبيل الالزام. وكذلك نصت المادة ٢٧ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٤٦» عضو مجلس النواب يمثل الامة جمعاء ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد أو شرط قبل منتخبيه[١٢٣].

ولما كان هدف المشروع الدستوري من الغاء الوكالة الالزامية هو منح ممثلي الامة الحرية التامة في التعبير عن مصالح الشعب بمجموعه، فان من مقتضى ذلك ايضاً عدم تسليمه بوجود الاحزاب السياسية لاجبارهم على العمل ضمن برنامج يخص مصلحة محددة لمجموعة معينة من افراد الشعب والا تعرضوا لجزاءات تأديبية متعددة، وبالتالي لا يتحقق ما ينشده مبدأ سيادة الامة من الغاء الوكالة الالزامية والحفاظ على استقلالية اعضاء البرلمان وتمثيلهم العام[١٢٤].

٦ ـ الاخذ بنظام المجلسين : ـ

تقوم نظرية سيادة الامة على اعتبار ان الامة وحدة دائمة مجردة ومستقلة عن افرادها، وهي بهذا المعنى لا تقتصر على جيل معين أو فترة زمنية معينة وانما يمتد ليعبر عن هذا المجموع في ماضيه وحاضره ومستقبله. هذا المعنى ليس نظرياً فحسب بل يظهر في الواقع في بعض الانظمة السياسية الدستورية التي تأخذ في تشكيلها للبرلمان بنظام المجلسين. مجلس تمثل فيه الاتجاهات المحافظة والثاني الاتجاهات المندفعة أو المجدده[١٢٥].

٧ ـ القانون تعبير عن ارادة الامة : ـ

ينظر الى القانون طبقاً لمبدأ سيادة الامة على أنه تعبير عن هذه السيادة المطلقة والارادة العليا للامة، وليس مجرد تعبير عن ارادة النواب أو ارادة

---

١٢٣ ـ الموسوعة العربية للدساتير العالمية ١٩٦٦. انظر كذلك:ـ
د. السيد صبري: مباديء القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٩٤.
١٢٤ ـ الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية عالم الكتب ١٩٧٤ ص ١٧٤.
١٢٥ ـ فالاردن مثلا يأخذ بمبدأ الامة حيث نصت المادة / ٢٤ منه على ان «الامة مصد السلطات» وهو يأخذ ايضا بنظام المجلسين. المادة / ٦٢ من الدستور الحالي ١٩٥٢ تنص على ان «يتألف مجلس الامة من مجلسين: مجلس الاعيان والنواب. ولذلك فالانسجام الدستوري واضح في هذا الدستور.

ناخبيهم، وهو بهذا المعنى عنوان للحق والعدل ولا يجوز ان يكون موضع نقاش من فرد أو هيئة بعد استيفائه الاجراءات الدستورية لسنه واصداره[١٢٦].

نقد مبدأ سيادة الامة : ـ

تعرض مبدأ سيادة الامة لكثير من الانتقادات نبين أهمها وهي:ـ

١ ـ مبدأ سيادة الامة يؤدي الى الاعتراف للامة بالشخصية المعنوية وبالتالي الى قيام شخصين معنويين يتنازعان السيادة على اقليم واحد وهما الدولة والامة.

ازاء ذلك حاول البعض ان يزيل هذا التناقض باعتبار ان الدولة والامة عبارة عن شخص معنوي واحد. الا ان هذه المحاولة غير ذات جدوى لانها تعيدنا من جديد للسؤال عن صاحب السيادة الفعلية داخل الدولة بعد ان فقد مبدأ سيادة الدولة قيمته وجدواه[١٢٧].

٢ ـ قيل انه لا توجد حاجة في الوقت الحاضر للاخذ بنظرية سيادة الامة خاصة بعد زوال الظروف السياسية والتاريخية التي ابرزته وبررته. فلقد كان لهذا المبدأ فائدة كبيرة في اوقات السلطات المطلق للطبقة الحاكمة على اعتبار انه سلاح من اسلحة الكفاح ضد الفئة الحاكمة. فما دامت هذه الفئة قد تخلت عن استبدادها المستند والمبرر من نظريات الحق الالهي فانه لم تعد الحاجة الى هذه النظرية أو المبدأ. وبعبارة أخرى انه اذا كان مبدأ سيادة الامة في عصر الثورة الفرنسية يعد معولا من معاول هدم نظرية الحق الالهي، واذا كانت هذه النظرية في العصر الحديث قد تم هدمها فما فائدة ذلك المعول[١٢٨].

---

١٢٦ ـ وهذا واضح في قول جان جاك روسو «ان الارادة العامة هي ارادة الاغلبية وهي دائمة صحيحة يجب على الاقلية الا تعارضها... والارادة العامة هي مصلحة المجموع لكل المجموع».

Hauriou, Gicquel et Gelard (ouv-cit) p 373.

وايضاً الدكتور طعيمة الجرف : نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٢٤٨.

١٢٧ ـ راجع الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٨.

١٢٨ ـ د. عبد المنعم متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٥.

Hauriou, Gicquel, et Gilard (ouv.cit) p. 373.

هذا وقد رد البعض على هذا الانتقاد على اساس ان الحكم المطلق لم ينتهي بعد. بل ما زال مطبقاً في بعض الدول المعاصرة. وبالتالي يرى هذا الرأي اننا ما زلنا بحاجة الى مبدأ سيادة الامة كسلاح للكفاح ضد السلطة المطلقة. انظر:ـ

د. محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٠.

د. محمد كامل ليلة : (المرجع السابق) ص ٢١٨.

٣ - يعاب على نظرية مبدأ سيادة الامة بانها تؤدي الى السيادة المطلقة واطلاق السيادة سيؤدي بالتالي الى الاستبداد واهدار حقوق وحريات الافراد.

فما دام القانون هو تعبير عن الارادة العامة التي لا يجوز لاي فئة الاعتراض عليه فهي ان فعلت ذلك كانت كما يصفها جان جاك روسو - مخطئة لان الاغلبية هي الاصح في كل الاحوال وتعكس العدل والحق دائماً. وما دام كذلك فان الحكام الذين يمارسون هذه السيادة و يعبرون عنها قد يستغلون مركزهم هذا و يتصرفون حسب أهوائهم ومطامعهم فيستبدون بالافراد و يتعسفون بهم اعتماداً على هذا المبدأ. وفي ذلك كله خطر وتهديد لحقوق الافراد وحرياتهم[١٢٩].

٤ - قيل في مبدأ سيادة الامة بانه لا يمثل نظاماً معيناً. فهو وان كان يؤدي الى النظام الديمقراطي الذي يقوم على اساس احترام الحقوق وصيانة الحريات فانه يتلائم كذلك مع الانظمة الدكتاتورية. بالاضافة الى انسجامه مع أنظمة متعارضة في جوهرها كالانظمة الملكية والانظمة الجمهورية. كما وانه اذا اتخذ اساساً للدفاع عن حقوق الافراد فقد استخدم ليكون وسيلة للتعسف والاستبداد[١٣٠].

المطلب الثالث

نظرية سيادة الشعب

La Souverainete Populaire

لقد كان للتطور الذي لحق بالمذهب الفردي والانتقادات التي وجهت الى مبدأ سيادة الامة سبباً كافياً وصوتاً داعياً الى الرغبة في التمثيل الحقيقي للشعب منظوراً اليه في حقيقته وتكوينه، لا بوصفه المجرد كوحدة متجانسة مستقلة عن الافراد المكونين له. لذا فقد هجر الفكر السياسي والدستوري نظرية سيادة الأمة ونادى بنظرية سيادة الشعب.

---

١٢٩ - لمزيد من التفصيل راجع : -

د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٧.

د. ثروت بدوي : النظام الدستوري العربي (المرجع السابق) ص ٤١.

د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٩.

١٣٠ - انظر : -

د. محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٢.

د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٠.

تقوم نظرية سيادة الشعب على أن السيادة للجماعة بوصفها مكونة من عدد من الافراد - لا على اساس انها وحدة مستقلة عن الافراد المكونين لها كما نادت به نظرية سيادة الامة. وبالتالي فطبقاً لنظرية سيادة الشعب تكون السيادة لكل فرد في الجماعة. فهي تنظر الى الافراد ذاتهم وتجعل السيادة شركة بينهم، ومن ثم تنقسم وتتجزأ بحسب عدد افراد الجماعة السياسية[١٣١].

وعلى هذا فنقطة الخلاف بين مبدأي سيادة الامة وسيادة الشعب، ان المبدأ الاول يعطي السيادة لمجموع الافراد منظورا اليه كوحدة واحدة مجردة لا تقبل التجزئة ومستقلة عن الافراد ذاتهم. أما مبدأ سيادة الشعب فانه لا ينظر الى هذا المجموع الا من خلال الافراد الذين تقرر لهم السيادة، وتنقسم بينهم بحيث يكون لكل فرد جزء منها، وبالتالي تصبح هذه السيادة مجزأة ومنقسمة بين الافراد بحسب عدد الافراد في المجتمع السياسي[١٣٢].

ولكن من هم هؤلاء الافراد الذين يتمتعون بالسيادة طبقاً لمبدأ سيادة الشعب؟ الذي يدعونا الى هذا التساؤل ضمن هذا الموضوع هو اختلاف مدلول الشعب باختلاف النظم السياسية من ناحية واختلاف الزمان والمكان من ناحية اخرى. ومن ثم كان من الضروري تحديد المقصود بالشعب[١٣٣].

مهما كان الاختلاف بين الانظمة السياسية والظروف المؤثرة فيها حسب كل زمان ومكان فان للشعب مدلولين. المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي.

المدلول الاجتماعي

وينصرف الى جميع الافراد الذين يقيمون على اقليم الدولة والذين ينتسبون اليها عن طريق تمتعهم بجنسيتها. وهم بطبيعة الحال يختلفون كما

١٣١- لمزيد من التفصيل رجع:
- د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢١.
- د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤١.
- د. رمزي الشاعر: الايديولوجيات (المرجع السابق) ص ٦٩.

Hauriou, et Gicquel et Gelard (ouv.cit) p 375.

١٣٢- الدكتور عبد الحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) الجزء الثاني ص ٤٢.

الدكتور عبد الفتاح سايردابر: القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٦٥.

١٣٣- مفهوم الشعب في اثينا الديمقراطية ليس بمفهوم الشعب في الاسلام. والشعب في الديمقراطيات الشرقية يختلف عن مفهومه في انظمة الديمقراطيات الغربية. والشعب في نظر ماركس ليس هو الشعب في نظر دعاة المذهب الفردي. بل ان مفهوم الشعب عند رجال الثورة الفرنسية يختلف تماماً عن الشعب في الدستور الفرنسي للجمهورية الرابعة ١٩٤٦ والخامسة والمعمول به حاليا والصادر عام ١٩٥٨.

سبق وأن بينا عن السكان بالمعنى الواسع والذين لا يجمعهم سوى عنصر الاقامة على اقليم الدولة سواء كانوا وطنيين يتمتعون بجنسية الدولة أم أجانب[١٣٤].

المدلول السياسي

اذا كان مفهوم الشعب كحقيقة اجتماعية يشمل كل من ينتمي الى الدولة بجنسيته وهم الرعايا أو الوطنيين فانه يكون أوسع مدى وأكثر دلالة من مفهومه السياسي الذي لا يشمل جميع الافراد هؤلاء بل يحمل معنى أضيق من ذلك ليشمل فقط الذين يتمتعون بالحقوق السياسية. وهم ما يطلق عليهم وصف جمهور الناخبين - اي الذين توافرت فيهم الشروط العامة التي تؤهلهم لان تدرج اسماؤهم في جداول الانتخابات. وهم المقصودين بالافراد طبقاً لنظرية سيادة الشعب[١٣٥].

واذا كان مبدأ الاقتراع العام الذي تقرر اثر الاخذ بمبدأ سيادة الشعب يقرب المفهوم السياسي من المفهوم الاجتماعي للشعب، الا انهما لا يتطابقان في أي حال من الاحوال وذلك بسبب بعض الشروط العامة التي يشترطها المشرع في الناخب مما يؤدي الى استبعاد بعض الفئات كالقصر وناقصي الاهلية من مفهوم الشعب السياسي. الا اذا جاء اليوم الذي يسمح فيه المشرع لهذه الفئات بالتصويت عن طريق اوصيائهم أو اوليائهم، ففي هذه الحالة - كما يقال - يلتقي الشعب في حقيقته الاجتماعية مع الشعب بمفهومه السياسي. وهذا غير متوقع على المدى القريب[١٣٦].

وفي كل الاحوال اذا كان مبدأ سيادة الامة قد اخذ بسيادة المجموع من الناحية النظرية المجردة، فان مبدأ سيادة الشعب يتجه الى جعل السلطة في يد الشعب الحقيقي Le peuple reel بما تتنازعه من قوى مختلفة وما تتخلله من

١٣٤- لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau. (ouv.cit) Tome 4 p 101.
د. محسن خليل (المرجع السابق) ص ٢٤.
د. محمد كامل ليله (المرجع السابق) ص ٢١٥.

١٣٥- انظر د. ثروت بدوي (المرجع السابق) ص ٤٤. د. محسن خليل (المرجع السابق) ص ٢٥.

١٣٦- ويقصد بالاقتراع العام كما سنبينه تفصيلا فيما بعد عدم تقييد الناخب بشرط النصاب المالي أو الثقافي أو الانتماء الى طبقة معنية. لذا يكتفي بشرط الجنسية والسن والاهلية في اغلب التشريعات. فمثلا لا يشترط قانون الانتخاب لمجلس النواب الادرني رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون ٨٦ أية شروط من تلك التي تحول الاقتراع العام الى اقتراع مقيد. انظر المادة الثالثة من هذا القانون. ولمزيد من التفصيل حول الاقتراع العام والاقتراع المقيد انظر: د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠١-٢١٩، وبصفة عامة انظر:
Scott and Korbin: British constitution. London. Butter worth, 1979 p. 56.

اتجاهات متعارضة[137].

لقد حاول البعض نسبة مبدأ سيادة الشعب الى جال جاك روسو رغم استعماله في أكثر من مقام اصطلاح «المجموع» أو «الارادة العامة» المجردة والتي كانت تتناسب مع مفهوم سيادة الامة. ودليلهم على ذلك ما صرح به جان جاك روسو في الفصل الاول من الكتاب الثالث في العقد الاجتماعي عندما قال »لنفترض ان الدولة تتألف من عشرة آلاف مواطن، فالسلطات لا يمكن أن تعتبر جماعية، ولكن لكل شخص بحكم مواطنيته اعتباره الفردي. وهكذا تكون نسبة سيادة كل فرد كنسبة واحد الى عشرة آلاف[138].

هذا ونظراً لما يمتاز به مبدأ سيادة الشعب وما يرتبه من نتائج تتطابق في كثير من الاحيان مع المنطق الديمقراطي السليم، فقد سرى في الدساتير الفرنسية حال قيام الثورة الفرنسية فقط باربع سنوات، حيث اعتنقه - كما اسلفنا - دستورها الصادر في ٢٤ حزيران ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة. أما دستوري ١٩٤٦، ١٩٥٨ والمعمول به حالياً فقد اراد التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة التي شكلت منها اللجنة التأسيسية. فنص كل منهما في فقرته الاولى من المادة الثالثة أن «سيادة الامة ملك للشعب الفرنسي»[139].

أما الدساتير العربية فقد تبنى الكثير منها مبدأ سيادة الشعب. نذكر منها الدستور المصري المؤقت لعام ١٩٦٤ حيث نص في المادة الثانية «السيادة للشعب، وتكون ممارستها على الوجه المبين في الدستور» كما أخذ بها الدستور الحالي المعدل، اذ نص في المادة الثالثة على ان «السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات. ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين في الدستور». كذلك ينص الفصل الثالث من الباب الاول للدستور التونسي ١٩٥٩ على ان «الشعب التونسي صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور». وينص الدستور السوري الحالي ١٩٧٣ في الفقرة الثانية من مادته الثانية «السيادة للشعب، ويمارس السلطات على الوجه المبين في الدستور» كذلك اخذ به دستور العراق الصادر في ١٦ تموز ١٩٧١ في مادته الثانية «الشعب مصدر السلطة وشرعيتها» وكذلك دستور الجمهورية العربية

١٣٧- د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم: القانون الدستوري ١٩٣٧ ص ١٠٨.

١٣٨- انظر: Hauriou, Gicquel, et Gilard (ouv.cit) p. 376.
د. عبد الحميد متولي: الاسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق) ص ١٩٩ وايضاً
Duverger, M: les partis Politiques. Huitéme éd. librairie Armand Colin Paris 1973. p. 465.

١٣٩- انظر: La Souveraineté nationale appartient au peuple Francais
Hauriou, Gicquel, et Gilard (ouv.cit) p. 278.

الليبية المؤقت ١٩٦٩، ودستور جمهورية السودان الديمقراطية ١٩٧٣ ودستور دولة البحرين ١٩٧٣، ودستور الجزائر الصادر عام ١٩٧٦ والذي نص في مادته الخامسة على ان «السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين».

هذا ويلاحظ ان جميع دساتير الدول العربية التي أخذت بمبدأ سيادة الشعب كانت متفقة مع النظام القائم فيها وهو النظام الجمهوري باستثناء دولة البحرين، اذ أخذت بمبدأ سيادة الشعب الا انه لم يرتب على هذا النص الاثار التي يفرضها مبدأ سيادة الشعب واخذ بالنظام الملكي[١٤٠].

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الشعب:-

عملا بمبدأ سيادة الشعب فان السيادة تتجزأ بين الافراد وتصبح شركة بينهم يمارس كل منهم الجزء الخاص به. هذا المعنى يؤدي الى نتائج هامة وعديدة نبين أهمها:

١- تجزئة السيادة بين الافراد:-

يقرر مبدأ سيادة الشعب لكل فرد من افراد الشعب السياسي جزءاً من السيادة.لذلك فان مبدأ سيادة الشعب يتمشى مع نظام الديمقراطية المباشرة حيث يكون للشعب حق ممارسة السلطة والذي يعطي للشعب القدرة في الاشتراك في مباشرة بعض مظاهر السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي أو الاقتراح الشعبي للقوانين أو الاعتراض عليها. لذلك ذهب البعض الى القول بأن مبدأ سيادة الشعب أكثر ديمقراطية من مبدأ سيادة الامة ما دام أن المبدأ الأول يفسح مجالا للشعب لممارسة السلطة اما بنفسه في جميع شؤون الحكم (الديمقراطية المباشرة) أو لممارسة بعض مظاهر السلطة الى جانب المجالس النيابية (الديمقراطية شبه المباشرة) وذلك على خلاف مبدأ سيادة الامة الذي لا يتناسب الا مع النظام النيابي[١٤١].

٢ - الانتخاب حق لا وظيفة:-

ما دام أن لكل فرد من افراد الشعب السياسي - حسب مبدأ سيادة الشعب-جزءاً من السيادة، فانه يكون لكل منهم حق في مباشرة حقوقه

١٤٠- د. رمزي الشاعر: الايديولوجيات وأثرها في الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٧٣.

١٤١- د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٤.

د. ابراهيم شيحا: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٦١.

السياسية ومنها الانتخاب. لذلك يعتبر الانتخاب طبقاً لمبدأ سيادة الشعب حقاً وليس وظيفة[١٤٢].

٣ ـ الاخذ بالاقتراع العام:ـ

اذا كان الانتخاب طبقاً لمبدأ سيادة يعتبر حقاً لكل فرد من أفراد الشعب السياسي فلكل واحد أن يمارسه اذا استوفى الشروط التنظيمية العامة. هذا التكييف للانتخاب يؤدي الى عدم جواز تقييده بشروط مالية أو علمية أو ثقافية والتي يمليها علينا مبدأ الاقتراع المقيد الذي يسود في ظل مبدأ سيادة الامة. وعلى هذا ففي ظل سيادة الشعب يسود الاقتراع العام[١٤٣].

٤ ـ العودة لمفهوم الوكالة الالزامية ونشأة الاحزاب السياسية:ـ

سادت نظرية الوكالة الالزامية زمناً طو يلا قبل الثورة الفرنسية، حيث كان اعضاء الهيئات العمومية etas generaux يتلقون تعليمات ملزمة من الفئات التي يمثلونها والتي يخضعون لها خضوعاً تاماً باعتبارهم وكلاء عن هذه الفئات وليسوا ممثلين عن الامة في مجموعها[١٤٤].

وسيراً مع منطلق المذهب الفردي في بادىء عهده وتبنيه لمبدأ سيادة الامة، رأينا كيف حارب الفكر السياسي آنذاك الوكالة الالزامية لانها لا تتفق ووحدة السيادة التي كان بموجبها يعتبر النائب ممثلا للامة باجمعها وليس لفئة أو مصلحة معينة.

الا انه وللتطور الذي لحق بالديمقراطية النيابية نتيجة الاخذ بمبدأ سيادة الشعب، فقد اصبح لجمهور الناخبين تأثير كبير على نوابهم، ولم تعد العلاقة بين الناخب والنائب مجرد علاقة اختيار تنتهي بانتهاء عملية الانتخاب، بل

١٤٢ـ د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢١.
د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥

١٤٣ـ د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤١
د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٢.
د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٧٦.

١٤٤ـ قد يلجأ الناخبون في سبيل ضمان احترام النائب لاحكام وكالته الى وسيلة تسمى (الاستقالة على بياض) بموجبها يحق للناخبين عزل النائب قبل انتهاء مدة نيابته اذا ما اخل بواجباته نحوهم انظر:
د. محمود حافظ: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية. دار النهضة العربية ١٩٧٦ ص ١٣٧ وما بعدها.
د. ثروت بدوي: النظم السياسية ١٩٧٥ ص ٢١٦.
د. عبد الحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٧.

اصبح النائب يخضع لتعليمات ورغبات ناخبيه الذين يباشرون عليه سلطة رقابة وتوجيه قد يعجز الفرد المجرد القيام بها. وبالتالي كانت الاحزاب السياسية بمثابة الاجهزة Machines القادرة على مباشرة هذا العمل على ضوء ما تملكه من خبرات فنية وقدرات مادية والتي ادت في النهاية الى خضوع النائب لبرامج وآراء الحزب الذي يتبعه، والا فقد ثقة الحزب وحرم من مساعدته في الانتخاب... لذلك يضطر النائب طمعاً في اعادة انتخابه الى الالتزام بتعليمات الحزب وبرامجه الى ان يصبح ممثلا للحزب قبل ان يكون ممثلا للامة[١٤٥].

هذا ويبدو أن فكرة الوكالة الالزامية قد لاقت قبولا من بعض الانظمة التي اخذت بها صراحة وبالتالي فقدان النائب الذي يتوقف عن الانتساب للحزب الذي انتخب ضمن قائمة - فقدانه - لوكالته وكان ذلك في قانون ٢٩ فبراير ١٩٢١ الخاص بانشاء المحكمة الانتخابية في جمهورية تشيوكوسلوفاكيا، والقانون الانتخابي في المانيا الصادر في ١٥ مايو ١٩٢٠ في ظل دستور فيمار الالماني المعدل[١٤٦].

هذا وكانت لجنة الدستور في الجمعية التأسيسية الفرنسية المشكلة لوضع دستور الجمهورية الرابعة قد اقترحت عام ١٩٤٥ نظاماً للاحزاب يتضمن احكاماً تجيز عزل النائب بواسطة حزبه وان كان لم يكتب له النجاح[١٤٧].

٥ - الاخذ بنظام التمثيل النسبي:-

لم يعد النظام النيابي في ظل مبدأ سيادة الشعب كما هو الحال بثوبه التقليدي المتلائم مع مبدأ سيادة الامة. فقد تداخلت بعض الاتجاهات التي تدعو الى حق كافة الفئات والاقليات في في التعبير عن ارادتها. ومن أهم هذه الاتجاهات فكرة التمثيل النسبي Porportional Representation.

١٤٥- لمزيد من التفصيل راجع:

Laferriere; Mannuel de droit Constitutionnel. (ouv.cit) p 425.

د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٩.

د. انور الخطيب: القطاء السياسي (المرجع السابق) ص ٦٧.

د. رمزي الشاعر: الايديولوجيات (المرجع السابق) ص ٧٥.

١٤٦- انظر:

Mohammed R. Kheitmi: Les partis Politiques et le droit positif Francais. 1964. p. 218.

Burdeau G: Traité de science Politique. Tome p. 255.

١٤٧- انظر:

د. انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ١٩٠

د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٢٧٠.

وتقوم فكرة التمثيل النسبي على حق الاقليات السياسية في تمثيل نفسها في البرلمان من خلال توزيع المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية طبقاً لعدد اصوات الناخبين الذي تحصل عليه قائمة كل حزب في هذه الدائرة[١٤٨].

٦ - القانون تعبير عن ارادة الاغلبية:-

اذا كان مبدأ سيادة الامة ينظر الى القانون على أساس انه تعبير عن الارادة العامة للامة، فان القانون طبقاً لمبدأ سيادة الشعب هو تعبير عن ارادة الاغلبية الممثلة في هيئة الناخبين. وما على الاقلية المعارضة الا الاذعان لرأي الاغلبية دون أي اعتبار آخر. وفي هذه الحالة قد تجيز الدولة بمقتضى نظامها الدستوري الرقابة على دستورية القوانين والطعن في شرعيتها.

نقد مبدأ سيادة الشعب

اذا كان الاتجاه الغالب للدساتير المعاصرة قد تبنى مبدأ سيادة الشعب لكونه اكثر تحقيقاً للديمقراطية، الا أنه مع ذلك تعرض لبعض الانتقادات وأهمها:

١ - تجسيد علاقة التبعية بين النائب والناخب، بحيث يعود الاول ملتزماً باراء ومعتقدات الثاني بغض النظر عن صحتها أو خطأها. لذلك قيل ان ارتباط النواب بناخبيهم بمثل هذا الرباط يؤدي الى احياء الوكالة الالزامية التي عانى منها أعضاء المجالس النيابية وانتقدها بشدة الفقه الدستوري. لانها في النهاية ستؤدي مثلما ادته قبل الثورة الفرنسية من تغليب الصالح الخاص للناخبين على الصالح العام وهذا بدوره يؤدي بأوخم العواقب على الحياة النيابية وعلى الدولة على حد سواء[١٤٩].

٢ - اذا كانت نظرية سيادة الامة تؤدي الى الاعتراف بوجود شخصية معنوية للأمة الى جانب شخصية الدولة وبالتالي وجود شخصيتين معنويتين يتنازعان السيادة وهذا بدوره يؤدي الى نوع من عدم الاستقرار والاضطراب،

١٤٨- انظر: - Duverger, M: Les partis Politiques (ouv.cit) p. 192.
Hauriou, Gicquel, et Gilard (ouv.cit) p. 310.
وايضاً: د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم: القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٨١.
د. عبد الحيمد متولي: نظام الحكم في اسرائيل منشأة المعارف ١٩٧٩ ص ٧٤.
د. كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية. دمشق ١٩٧٦ ص ٢٤٥.

١٤٩- لمزيد من التفصيل راجع: Laferiére: Manuel de droit Const (ouv.cit) 425.
د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٦.
د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٢.

فان الاخذ بمبدأ سيادة الشعب لن يحل المشكلة لأنه في الواقع يجزىء السيادة و يجعلها مقسمة بين افراد الشعب ليزيد الامر تعقيداً والموقف اضطراباً وعدم وضوح، وذلك لعدم تحديده لصاحب السيادة الفعلي هل هو الفرد أم الشعب أم الدولة؟

لكن مع ذلك ذهب جانب من الفقه الى محاولة التغلب على هذه المشكلة في محاولة منه لازالة الغموض الذي يكتنف مبدأ السيادة في هذا المجال ففرق بين سيادة الدولة والسيادة في الدولة.

فسيادة الدولة كما ذكرنا تعني عدم الخضوع لسلطة اخرى عليا سواء في الداخل أو الخارج وهي كما صورناها بمظهرها الخارجي والداخلي. أما السيادة في الدولة فتعود الى ممارسها وصاحب صفة الامر فيها، وهذا ما حاولت بيانه وتفسيره كل من نظرية سيادة الامة وسيادة الشعب[١٥٠].

تقدير النظريتين

لقد ساد مبدأ سيادة الامة في القرن الثامن عشر كرمز لتحرر الفرد وسلاح لمحاربة الاستبداد ووسيلة لتقييد السلطان المطلق للحكام خاصة بعد انتصار السلطة الزمنية (اقطاع وملكية) على الكنيسة. لذلك تبنته الثورة الفرنسية وادرجته في اعلانها الشهير باعلان الحقوق الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ ثم تبنته الدساتير الفرنسية على النحو الذي اشرنا اليه. وقد أخذت به دساتير اخرى مقارنة.

هذا نظراً لما تعرض له مبدأ سيادة الامة من انتقادات وما مر به من أزمات فقد تنكر اغلب الفقه لمبدأ سيادة الامة وشايع مبدأ سيادة الشعب ظنا منه على قدرته في تحقيق ما عجز مذهب سيادة الامة عن تحقيقه وكذلك كان شأن الدساتير الحديثة.

فقه القانون العام المعاصر انقسم في تقييمه للنظريتين الى ثلاثة اتجاهات:ـ

ـ **اتجاه** يقضي بان سيادة الامة مبدأ نشأ وانتشر لظروف خاصة مرت بها شعوب معينة، وما دام ان هذه الظروف قد انتهت وتبدلت فلسنا بحاجة لهذا

١٥٠ـ أنظر: د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٠.
د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٨.
د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤١.

المبدأ. لذا يجب دفنه بجوار اصحابه[١٥١].

- **اتجاه** ثان يميل الى الاخذ بمبدأ سيادة الامة و يفضله على مبدأ سيادة الشعب لانه اكثر انسجاماً وتطابقاً مع الديمقراطية الحقيقية[١٥٢].

- اما **الاتجاه** الثالث فيسعى الى ترجيح مبدأ سيادة الشعب على مبدأ سيادة الامة لانه اكثر انسجاماً وتطابقاً مع الديمقراطية الحقيقية[١٥٣].

والحقيقة انه وبالرغم من صحة الوقائع التي تعبر عن وضع الحياة الدستورية التي عاصرت مبدأ سيادة الامة وما عايشته من استبداد في انظمة الحكم وانتهاك لحقوق الافراد وحرياتهم، الا ان ذلك لا يقوم دليلا ثابتاً وواضحاً على قصور هذا المبدأ في تحقيق الاهداف الاصلية التي نشأ لخدمتها، لأن ذلك ان دل على شيء فانما يدل على سوء في التطبيق اكثر من قصور في المبدأ، خاصة وانه تعاصر مع انتشار المذهب الفردي التقليدي ذي الدول السلبي للدولة الذي كان يفتقر الكثير من الضمانات الفعلية والعملية لحقوق وحريات الفرد رغم انه ظهر اساساً لحماية الحقوق الطبيعية له وجعله غاية مقدسة للمجموع لا يجوز المساس بها.

صحيح أن مبدأ سيادة الشعب ذو مضمون أكثر واقعية وادق تصور ممارسة الديمقراطية، الا ان سبب انتشاره يعود بصفة اساسية الى معاصرته سيطرة المبدأ الاجتماعي وانتشاره والذي اقتضى من الدولة تدخلا حقيقياً لتقرير حقوق الافراد ليست الطبيعية فحسب وانما الاجتماعية والاقتصادية كذلك، بل وضمان حمايتها وتمتع الافراد بها.

صحيح أن مبدأ سيادة الشعب أكثر واقعية وأدق تصور لممارسة ..قراطية، الا أن سبب انتشاره يعود بصفة اساسية الى معاصرته لسيطرة .. الاجتماعي وانتشاره والذي اقتضى من الدولة تدخلا حقيقيا لتقرير حقوق ..اد ليست الطبيعية فحسب، وانما الاجتماعية والاقتصادية كذلك، بل وضمان ..ها وتمتع الافراد بها.

د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٦.

مبادىء نظام الحكم في الاسلام (المرجع السابق) ص ١٧٦.

د. محسن خليفة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٠.

د. محسن كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٨.

ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤١.

ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٣. ومن الفقه الغربي انظر:

Burdeau, G: Traité de Science Politiques. Tom III p. 255.

Duverger, M: Les partis Politiques (ouv.cit) p 465.

الفصل الثالث

أنواع الدول

نهج فقه القانون مناهج متعددة في تقسيم الدول وذلك تبعاً لطبيعة اختصاصاتهم واهتماماتهم والزاو ية التي ينظرون منها الى هذا الشخص المعنوي وهو الدولة.

واذا كان فقه القانون الدولي قد ركز في دراسته لانواع الدول على مقدار ما تتمتع به الدول من سيادة، حيث قسمها إلى دولة كاملة السيادة واخرى ناقصة السيادة، فان فقه القانون الدستوري والسياسي قد اهتم بتقسيم الدولة من حيث شكلها الى دولة بسيطة (موحدة) ودولة مركبة (اتحادية)[١٥٤].

وعلى ضوء ذلك سنقسم دراستنا لهذا الفصل الى مبحثين:

المبحث الأول : وندرس فيه الدولة البسيطة.

المبحث الثاني : وندرس فيه الدولة المركبة.

١٥٤- انظر د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية القانونية للدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧١ ص ١١.

المبحث الأول

الدولة البسيطة Etat Simple

الدولة البسيطة أو الموحدة هي التي تنفرد بادارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة كفرنسا وايطاليا واليونان والاردن ومصر وسوريا ولبنان.

فالسيادة في الدولة البسيطة أو الموحدة غير مجزأة، تمارسها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة كما هو مبين في دستورها الواحد الذي يطبق على كافة انحاء اقليم الدولة.

لذلك فوحدة الدولة تتجسد في النواحي التالية:

من حيث وحدة السلطة

تتولى الوظائف العامة في الدولة سلطات واحدة ينظمها دستور واحد يسري على جميع اجزاء الدولة.

الوظيفة التشريعية ووضع القوانين وتتولاها سلطة تشريعية واحدة.
الوظيفة التنفينية وتتولاها سلطة تنفيذية يخضع لها جميع افراد الدولة.
الوظيفة القضائية وتتولاها سلطة قضائية واحدة.

من حيث الجماعة.

يعتبر افراد الدولة البسيطة وحدة واحدة يخضعون في حياتهم ومعاملاتهم لقوانين وأنظمة موحدة بغض النظر عما يوجد بينهم من فوارق واختلافات من حيث الجنس او اللغة او الدين[١٥٥].

من حيث الاقليم.

يعتبر اقليم الدولة البسيطة وحدة واحدة في جميع اجزائه و يخضع لقوانين واحدة دون تمييز الا ما تقره بعض القوانين المحلية.

هذا ولا يؤثر في اعتبار الدولة بسيطة اتساعها و كونها مكونة من عدة اقاليم او مقاطعات تتمتع بالادارة المحلية او تملكها لمستعمرات عديدة ما دام هناك حكومة واحدة لها السلطة العليا في الداخل والخارج[١٥٦].

١٥٥- تنص الفقرة الاولى من المادة السادسة من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ على أن الاردنيين امام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق او اللغة او الدين.

١٥٦- لمزيد من التفصيل انظر: Prelot, Marcel: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 231.

د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص ٢٤٩.

هذا وتبقى الدولة الموحدة بسيطة اذا بقيت تتصف بما بيناه في النواحي الثلاث السابقة بغض النظر عن طبيعة نظام الحكم فيها. فالدولة الموحدة البسيطة قد تكون ملكية كالاردن، والسعودية، أو جمهورية كمصر ولبنان. وقد تكون مطلقة دكتاتورية او مقيدة ديمقراطية[١٥٧].

اللامركزية الادارية في الدولة البسيطة الموحدة.

ان بساطة التركيب الدستوري للدولة الموحدة لا تتطلب بساطة التنظيم الاداري فيها. فقد تأخذ الدولة الموحدة بنظام المركزية الادارية وقد تأخذ بنظام اللامركزية الادارية[١٥٨].

ويقصد بالمركزية الادارية قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات اخرى[١٥٩]. وهم يؤدون ذلك اما بانفسهم او بواسطة موظفين يعملون باسمهم ويخضعون في نهاية الامر لسلطتهم الرئاسية فيما يباشرونه من اعمال[١٦٠].

اما اللامركزية الادارية فتعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات اخرى محلية أو مصلحية تباشر اختصاصات محددة بقدر من

١٥٧- انظر الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١. والدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٥.

١٥٨- أنظر

Vedel, George: droit administratif. Press universitaires de France. 6. ed. 1976. p. 650.

١٥٩- ويعرفها البعض «بأنها التنظيم الاداري الذي تقوم فيه السلطة العامة الادارية المركزية التنفيذية بتسيير جميع الشؤون الادارية المتعلقة بالمرافق اما مباشرة او بالواسطة» راجع د. زين العابدين بركات: مبادىء في القانون الاداري السوري والمقارن، دار الفكر ١٩٧٢ ص ٥٦.

١٦٠- تأخذ المركزية الادارية في العمل صورتين: (١) التركيز الاداري Concentration ويتم بمقتضاها تركيز السلطة الادارية كلها في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة. ومن ثم لا يكون لممثليهم سواء في العاصمة أو خارجها اي سلطة نهائية في اي امر. (٢) عدم التركيز الاداري Deconcentration. ان زيادة نشاط الادارة وتدخلها في مجالات متعددة من انشطة الفرد سواء في الدول الرأسمالية والاشتراكية القى عبئا كبيرا على القائمين على السلطة. وبالتالي لم يعد التركيز الاداري مستساغا ولا مألوفا. لذلك اقتضى العمل التخفيف من المركزية الادارية بشكلها التقليدي واعطاء بعض موظفي الوزارة في العاصمة او خارجها وفي المحافظات والالوية وغيرها من التنظيمات الادارية سلطة البت نهائيا ببعض الامور دون الحاجة للرجوع الى الوزير. فيتحقق السرعة والاتقان في العمل. كل ذلك يتم من خلال السلطة الرئاسية التي تربط هؤلاء الموظفين برئيسهم وهو الوزير. لمزيد من التفصيل راجع:

Vedel George: Droit administratif (ouv.cit) p. 652.

العميد سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة. دار الفكر العربي ١٩٧٩ ص ٥٥.

الاستقلال تحت رقابة ووصاية الحكومة المركزية.

وتتخذ اللامركزية الادارية في التنظيم الاداري الحديث صورتين:

اللامركية الاقليمية وهي التي تسمى الادارة المحلية وذلك عندما يمنح المشرع جزءاً من اقليم الدولة الشخصية المعنوية ويمكنه من الاشراف على المرافق المحلية تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية.

اللامركزية المرفقية المصلحية وبمقتضاها يمنح مرفق عام قومي او محلي الشخصية المعنوية ليمارس نشاطا معينا بقدر من الاستقلال تحت اشراف السلطة المركزية.

مما تقدم تبين لنا ان المركزية واللامركزية الادارية لا تتعلقان بنظام الحكم في الدولة ولا في شكلها. بل يتعلقان بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية.

لهذا فان وحدة السلطة المركزية التي تظهر في المركزية الادارية او تعددها كما تظهر في اللامركزية الادارية الاقليمية او المرفقية لا تخل بوحدة الدولة البسيطة التي يبقى لها دستورها الواحد مع ما يقره ايضا من وحدوية في كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية[١٦١].

وفي كل الاحوال فان الدولة البسيطة هي الاساس، ولم تزل كذلك حتى في الدولة المركبة. ذلك ان الدول المركبة انما تظهر بمفردها بمظهر الدولة البسيطة[١٦٢].

المبحث الثاني

الدولة المركبة Etat Compose

تتألف الدولة المركبة من دولتين أو مجموعة دول اتحدت لتحقيق اهداف مشتركة.

وتتوزع سلطات الحكم في الدولة المركبة على الدول المكونة لها تبعا لطبيعة

١٦١- لمزيد من التفصيل راجع: Vedel, G: Droit administratif (ouv.cit) p 652.
Perlot: Institutions Politiques et droit constitutionnel. (ouv.cit) p. 227.
Sir Ivor Jennings: The Law and the constitution. The English language book society, fifth edition 1979. p. 198.
وايضا: د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١. د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٨٢. د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٣.

١٦٢- انظر الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١٢.

ونوع الاتحاد الذي يربط بينها. ويقسم الفقهاء الدول المركبة (المتحدة) الى اتحادات شخصية واتحادات فعلية واتحادات استقلالية واتحادات مركزية[163]. لذلك سنخصص هذا المبحث للكلام عن كل نوع من هذه الاتحادات في مطلب مستقل.

المطلب الاول
الاتحاد الشخصي L'Union Personnelle

يقوم هذا النوع من الاتحاد بين دولتين أو أكثر تحت عرش واحد مع احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة وتنظيمها الداخلي المستقل. وبالتالي فمظاهر الاتحاد لا تتجسد هنا الا في شخص رئيس الدولة فقط لذلك لا يشكل الاتحاد الشخصي دولة واحدة، بل تحتفظ فيه كل دولة بشخصيتها الدولية الكاملة. وبكل اختصاصها التي ينظمها دستورها الخاص.

فرئيس الدولة هو المظهر الوحيد والمميز للاتحاد الشخصي، الامر الذي يجعل منه اتحادا عرضيا وموقوتا يزول وينتهي بمجرد انتهاء أو اختلاف شخص رئيس الدولة.

والامثلة على الاتحاد الشخصي عادت الان تاريخية. اذ ليس لهذا النوع من الاتحادات اي تطبيق الآن[164].

ومن أمثلة الاتحاد الشخصي الاتحاد بين انجلترا وهانوفر الذي بدأ من

١٦٣- ذهب بعض الفقه الى تقسيم الاتحادات الى اتحادات ملكية Les unions monarchiques واتحادات فدرالية تعاهدية Les unions Federative. واتحادات من نوع خاص.
الاتحادات الملكية فتنقسم الى اتحاد شخصي Union Personnelle واتحاد فعلي Union Reelle.
اما الاتحادات التعاهدية فتنقسم الى الاتحاد الاستقلالي التعاهدي Confederation والاتحاد المركزي أو الفدرالي Federal. تقسيمات متعددة تبناها الفقه ومع ذلك ما زالت الفواصل بين هذه الصور غير دقيقة ويشوبها الغموض. راجع د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٤ وما بعدها.
د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١٠٣. د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٧. د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق) ص ٢٢٦.
ايضاً: Burdeau, G: droit constitutionnel (ouv.cit) p 35.

١٦٤- انظر د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥.
د. محمد كامل ليله: (المرجع السابق) ص ١١٠.

عام ١٧١٤ واستمر الى عام ١٨٤٨ عندما تولت الملكة فكتوريا عرش انجلترا حيث انفصلت هانوفر عن انجلترا، حيث لم يكن دستور هانوفر يسمح بتولي النساء العرش. ومن أمثلة هذا الاتحاد ايضا الاتحاد الذي قام بين هولندا ولكسمبورغ عام ١٨١٥ وانتهى عام ١٨٩٠ عندما تولت الملكة ولهلمينا عرش هولندا. فقد كان دستور لكسمبورغ لا يجيز تولي النساء العرش ايضا[١٦٥].

وأحدث تطبيق للاتحاد الشخصي ما تم بين ايطاليا والبانيا من عام ١٩٣٩ حتى عام ١٩٤٣ اثر احتلال ايطاليا لألبانيا في سنة ١٩٣٦.

هذا الاتحاد فرض بالقوة من جانب ايطاليا. لذلك ما ان انتهت الحرب العالمية الثانية حتى استعادت البانيا استقلالها والغي المرسوم الذي كان يوجد التاج في الدولتين في ٢٣ تشرين اول عام ١٩٤٣[١٦٦].

هذا ومع بقاء كل دولة مشتركة في الاتحاد الشخصي متمتعة بكامل سيادتها الداخلية والخارجية فانه يترتب على ذلك ما يلي:-

١ - احتفاظ كل دولة بشخصيتها الدولية وانفرادها برسم سياستها الخارجية وتمثيلها الدبلوماسي ومعاهداتها مع الغير، وبالتالي في الحقوق والالتزامات التي تترتب لكل دولة وعليها لا تتعداها الى أي دولة أخرى مشتركة في الاتحاد[١٦٧].

٢ - تعد الحرب بين دول الاتحاد الشخصي حربا دولية. صحيح ان الرئيس هو رئيس لكل دولة ولكنه ليس رئيسا للاتحاد. وبالتالي فأي علاقة تقوم بين هذه الدول انما تحكمها قواعد القانون الدولي والتمثيل الدبلوماسي[١٦٨].

١٦٥- من الامثلة الاخرى على الاتحادات الشخصية ذلك الاتحاد الذي قام بين بلجيكا ودولة الكونغو المستقلة التي أسسها الملك ليوبولد الثاني عام ١٨٨٥ ولكنه انتهى بضم الكونغو الى بلجيكا عام ١٩٠٧. انظر:

الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٥.

١٦٦- الدكتور سعد عصفور بالاشتراك مع الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٢. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٧. د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١٠٩

١٦٧- هذا ويشير بعض الفقه ان هذا الاستقلال الخارجي هو مجرد وجهة نظر قانونية لأن رئيس الدولة قد يؤثر على توحيد السياسات الخارجية بما يتمتع به من سلطات في بعض الاحيان. انظر:

د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥.

د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٩.

١٦٨- انظر د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق) ص ٢٢٦.

٣ - ان التصرفات التي تقوم بها دولة من دول الاتحاد انما تنصرف نتائجها الى هذه الدولة فقط وليس الى الاتحاد.

٤ - يعتبر رعايا كل دولة من الدول الداخلية في الاتحاد الشخصي اجانب بالنسبة للدول الاخرى.

٥ - لا يلزم في الاتحاد الشخصي تشابه نظم الحكم للدولة المكونة له. فكما يمكن ان يكون الحاكم ملكيا دستوريا في احداها يمكن ان يكون ملكيا مطلقا في الدولة الاخرى[١٦٩].

هذا ومع امكانية تحقق الاتحاد الشخصي بين عدد من الدول في العصر الحديث فقد نص القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة ٢٤ على أنه «لا يحق للملك ان يتولى عرشا خارج العراق الا بعد موافقة مجلس النواب».

وكذلك ما نص عليه دستور ١٩٢٣ المصري في المادة ٤٧ منه انه «لا يجوز للملك ان يتولى مع ملك مصر امور دولة اخرى بغير رضاء البرلمان[١٧٠].

المطلب الثاني
الاتحاد الحقيقي L'union Reelle

يقوم الاتحاد الحقيقي او كما يسمى احيانا الفعلي بين دولتين أو أكثر بحيث تخضع جميع الدول المنظمة للاتحاد لرئيس واحد مع اندماجها في شخصية دولية واحدة تمارس الشئون الخارجية والتمثيل السياسي باسم الاتحاد.

كل ذلك يتم مع بقاء كل دولة محتفظة بدستورها وقوانينهاوانظمتها الداخلية.

فالاتحاد الحقيقي لا يقف عند وحدة رئيس الدولة كما هو الحال في الاتحاد الشخصي، وانما ينشىء رابطة قوية بين الدول الاعضاء وذلك بعد

١٦٩ـ لمزيد من التفصيل راجع: ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٦.
د. محمد كامل ليله (المرجع السابق) ص ١١١.
Perlot, M. Institutions polititques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 268.

١٧٠ـ هذا ويبدو ان الاتحاد الشخصي في كل تطبيقاته ما كان الا نتيجة لاحداث تاريخية كالزواج بين الملوك والمواريث الخاصة باسرهم اندماج العروش. اما تحقيقه بواسطة القوة كما حصل في ايطاليا عند احتلالها لالبانيا عام ١٩٣٩ فما زال محل نقد. لمزيد من التفصيل راجع د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١٠٨، ١٠٩.

توحيدها في دولة الاتحاد الواحدة من الناحية الخارجية فقط[١٧١]. اما من الناحية الداخلية فتحتفظ كل دولة بنظام حكمها الداخلي ودستورها الخاص وادارتها الذاتية.

وهكذا فالاتحاد الحقيقي اذ يختلف مع الاتحاد الشخصي من حيث ان الدولة الداخلة فيه تفقد شخصيتها الدولية وسائر اختصاصاتها الخارجية فانه يتشابه معه من حيث احتفاظ كل دولة داخلة فيه باستقلالها الداخلي.

و يترتب على اندماج الدول الاعضاء في الاتحاد الحقيقي وفقدانها لشخصيتها الدولية النتائج التالية:

١ - توحيد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي وتقيد كل دولة من دول الاتحاد الحقيقي بما تلتزم به دولة الاتحاد والاستفادة مما يترتب لها من حقوق.

٢ - تعتبر الحرب التي تقوم بين دول الاتحاد حربا اهلية لا حربا دولية.

ومن امثلة الاتحاد الحقيقي او الفعلي، الاتحاد الذي قام بين السويد والنرويج ما بين عام ١٨١٥ حتى عام ١٩٠٥[١٧٢]. واتحاد النمسا والمجر ما بين عام ١٨٦٧ حتى عام ١٩١٨ والدنمارك مع ايسلندا عام ١٩١٨ حتى عام ١٩٤٤[١٧٣].

١٧١- انظر:

V. Hauriou, Giaquel. et Gelad: droit constitution et institutions politiques, 1981. p. 158.

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق) ص ٢٢٧.

١٧٢- تم هذا الاتحاد تحت ولاية ملك السويد بعد انفصال النرويج عن الدنمارك ثم اقرار مؤتمر فينا لهذا الاتحاد. الا ان هذا الاتحاد انتهى بمقتضى معاهدة استوكهولم عام ١٩٠٥.

١٧٣- نشأ هذا الاتحاد بمقتضى اتفاقية تمت بين الدولتين عام ١٨٦٧ واستمر حتى ١٩١٨ اثر هزيمة النمسا والمجر في الحرب العالمية الاولى.

انظر د. ادمون رباط (المرجع السابق) ص ١١١.

المطلب الثالث

الاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي

Confederation d'Etats

ينشأ الاتحاد الاستقلالي او التعاهديعن اتفاق دولتينأو أكثر في معاهدة دولية على تكوين هذا الاتحاد او الانضمام اليه مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجي وسيادتها الداخلية بكل ما تتضمنه من تطبيق دساتيرها الخاصة وقوانينها وأنظمتها الداخلية[١٧٤].

فصك الاتحاد او المعاهدة والاتفاقية هي اساس نشأة الاتحاد الاستقلالي وهي التي تبين الاهداف المشتركة التي تلتزم بها كل دولة من دول الاتحاد كضمان استقلال كل دولة والدفاع عن امنها الخارجي والعمل على تحقيق مصالح اقتصادية متبادلة. كل ذلك يقوم به و يشرف عليه هيئة مشتركة تسمى جمعية diete او مؤتمر Congress او مجلس Conseil، تتكون من مندوبين عن دول الاتحاد لا تختص الا بالمسائل التي نظمها صك الاتحاد[١٧٥].

هذا وتتكون الهيئة سواء كانت جمعية او مؤتمرا او مجلسا على اساس المساواة التامة بين الدول الاعضاء بغض النظر عن قوتها أو مساهمتهاأو عدد سكانها.

ولا تعتبر الهيئة التي تمثل هذه الدول في الاتحاد دولة فوق الدول الاعضاء، وانما مجرد مؤتمر سياسي أو هيئة استشارية تتحدد وظيفتها في رسم سياسة مشتركة للدول والاعضاء، وذلك بقرارات تصدرها باجماع الاعضاء في اغلب الاحوال[١٧٦].

فكل دولة تبقى متمتعة بسيادتها الداخلية كاملة ومحتفظة بشخصيتها الدولية. الامر الذي يخولها حق التمثيل السياسي مع الغير سواء الداخل في الاتحاد او خارجه، وعقد المعاهدات بشرط الا تتعارض مع المصالح والاهداف المشتركة للاتحاد.

ان الحروب التي تقيمها احدى دول الاتحاد ضد دولة اجنبية لا تلزم الاتحاد أو أي دولة اخرى الا في نطاق ما تم الاتفاق عليه،أماالحروبالتي

١٧٤- يسميه البعض بالتحالفبين الدوللانه مركب من الدول أكثر ما هو دولة مركبة راجع:
Fauchille, p: Traite de droit international public. 1922. p. 242.

١٧٥- لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٨٦. الدكتور ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥١.

١٧٦- انظر الدكتور محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٤. د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي (المرجع السابق) ص ٢٢٨.

قد تنشب بين أحد الدول الاعضاء وبين دولة أخرى أو اكثر من دول الاتحاد فلا تعد حربا أهلية، بل حرب دولية[١٧٧].

أما رعايا كل دولة من دول الاتحاد فيظلون محتفظين بجنسيتهم الخاصة، لأن العلاقة بين الدول مجرد ارتباط تعاهدي تم بين حكومات دون قصد ضم شعوبها لدولة ذات سيادة واحدة.

ويقرر الفقهاء عادة ان الاتحاد الاستقلالي ـ الكونفدرالي اتحاد ضعيف وله صفة مؤقتة لانه يجب ان يتحول في النهاية الى اتحاد مركزي فدرالي. أما اذا فشل في ذلك، فتتفكك الرابطة الاتحادية وتنفصل الدول الاعضاء.

فحق الانفصال ـ حسبما استقر عليه الفقه ـ ممنوح للدول الاعضاء تقرره حسب ما تراه مناسبا ومتمشياً مع مصالحها الوطنية[١٧٨].

هذا وقد ذهب فقه القانون الدولي العام الى القول بجواز اعتبار الاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي شخصا من اشخاص القانون الدولي العام مستقلا عن اشخاص الدول الاعضاء وذلك اذا ما صدر اعتراف دولي باختصاصه وبحقه في تكوين ارادته الذاتية[١٧٩].

هذا وقد شهد التاريخ تطبيقات متعددة للاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي كالاتحاد الامريكي والاتحاد السويسري والاتحاد الجرماني والاتحاد العربي (الجامعة العربية)[١٨٠].

١٧٧ـ لمزيد من التفصيل راجع: د. محمد حافظ غانم: (المرجع السابق) ص ٢٢٨. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦١. د. ادمن رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١١١.

١٧٨ـ لمزيد من التفصيل راجع:

Prelot, M. Institutions politiques et droit cons (ouv.cit) p 269.

د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص ٢٢٩. د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٤.

١٧٩ـ انظر د. محمد حافظ غانم: (المرجع السابق) ص ٢٢٩.

١٨٠ـ **الاتحاد الامريكي:** نشأ هذا الاتحاد بين المستعمرات الانجليزية الثلاث عشرة في امريكا الشمالية عام ١٧٧٦ استمر حتى عام ١٧٨٧ عندما صدر الدستور الاتحادي عقب مؤتمر فيلادلفيا وتحوله الى اتحاد مركزي فدرالي.

الاتحاد السويسري: قام هذا الاتحاد بين المقاطعات السويسرية عام ١٨١٥ واستمر حتى عام ١٨٤٨ حيث اخذت سويسرا بالاتحاد المركزي بعدما تبين لها ضعف الروابط التي تقوم بمقتضى ذلك الاتحاد الاستقلالي.

الاتحاد الجرماني: انشىء هذا الاتحاد بمقتضى معاهدة فينا عام ١٨١٥ ثم ما لبث ان انقضى اثر معاهدة براغ عام ١٨٦٦. لمزيد منالتفصيل راجع د. ادمون رباط : الوسيط (المرجع السابق) ص ١١٢. د. محمد كامل ليلة: (المرجع السابق) ص ١١٥. د. ثروت بدوي (المرجع السابق) ص ٦٤.

الجامعة العربية.

انشئت الجامعة العربية بمقتضى الميثاق الموقع من الاردن وسوريا والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر واليمن والذي تم التصديق عليه ودخل حيز التنفيذ في ١٠ مايو عام ١٩٤٥.

وتعتبر الجامعة العربية صورة وتطبيقا حديثا للاتحاد الاستقلالي. يبدو ذلك واضحا من خلال مواد الميثاق التي عبرت عن استقلالية كل دولة من دول هذا الاتحاد وما تحرص عليه من التمسك بسيادتها الكاملة والاحتفاظ بذاتيتها واستقلالها.

لقد جاء ذلك بصريح النص كما ورد في المادة الاولى من الميثاق، «تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم الى الجامعة».

لم تقبل اغلبية الدول الموقعة على الميثاق في ان تجعل من جامعة الدول العربية سلطة سياسية عليا تباشر سلطاتها في المجتمع العربي، بل كان الاتفاق منصبا فقط على انشاء منظمة دولية اقليمية على اساس التعاون الاختياري بين الدول الاعضاء[181].

ومن استعراضنا لميثاق الجامعة العربية يتبين لنا انه قد ركز على المبادىء التالية:-

١ - المحافظة على سيادة واستقلالية الدول الاعضاء. واعتبار هذا المبدأ من أهم أهداف واغراض الجامعة.

٢ - المساواة بين الدول الاعضاء في الحقوق دون تمييز بين دولة واخرى لأي سبب.

٣ - ضمان مبدأ عدم تدخل اي دولة مشاركة في الاتحاد في شئون الحكم لأي دولة أخرى واعتبار ذلك حقا من حقوق الدول المشتركة.

٤ - فض المنازعات التي تنشأ بين دول الاتحاد بالطرق السلمية وعدم جواز اللجوء الى القوة في علاقاتها مع بعضها البعض. وتقديم المساعدة في حالة اي اعتداء خارجي على احدى الدول الاعضاء[182].

١٨١- لمزيد من التفصيل راجع: د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٧.

١٨٢- لمزيد من التفصيل راجع د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٨. د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١١٣.

و يمثل مجلس الجامعة كافة الدول الاعضاء في الاتحاد. وهو بمثابة هيئة مشتركة تتألف من ممثلي الدول الاعضاء في الجامعة. و يكون لكل دولة صوت واحد مهما تعدد ممثلوها. اما قراراته فتتخذ بالاغلبية حينا او الاجماع حينا آخر وذلك تبعا لمحل وطبيعة القرار.

هذا وتذهب اغلبية الفقه الى ان للجامعة العربية شخصية قانونية دولية ذات ارادة مستقلة عن ارادة الدول الاعضاء. هذه الشخصية تؤهلها لتملك الاموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها والتعاقد مع الغير ثم قدرتها على التقاضي[١٨٣].

أما في المجال الخارجي فتظهر شخصيتها الدولية في حقها في التمثيل الدبلوماسي وابرام الاتفاقيات الدولية. اضافة الى ما يتمتع به اعضاء مجلسها وموظفوها من مزايا وحصانات دبلوماسية[١٨٤].

هذا وتختص الجامعة بالسعي الى تحقيق الاهداف التي حددها الميثاق وتشمل الشئون الاقتصادية والمالية والمواصلات والشئون الثقافية والجنسية وتسليم المجرمين وتنسيق الجهود في مجالات الصحة والشئون الاجتماعية وحفظ السلام وحل المنازعات بالطرق السلمية[١٨٥].

ولكل دولة في الجامعة العربية حق الانسحاب على ان تقوم بابلاغ المجلس عن عزمها هذا قبل تنفيذه بسنة، «كما ان لمجلس الجامعة ان يعتبر اي دولة لا تقوم بواجبات ميثاق الجامعة منفصلة عنها وذلك بقرار يصدر باجماع الدول المشاركة باستثناء الدولة صاحبة الشأن[١٨٦].

وهكذا نرى ان ميثاق الجامعة العربية لم ينشىء سوى اتحادا استقلاليا بين الدول الموقعة عليه والتي انضمت اليه فيما بعد. و بالتالي فالروابط القائمة بين الدول الاعضاء روابط ضعيفة بسبب احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة في الميدانين الداخلي والخارجي طبقا للعلاقة التعاقدية الناجمة عن الميثاق الموقع بينها.

هذا التعاقد «التحالف» ليس أكثر من ـ كما وصفه مونتسكيو ـ شركة

١٨٣- المادة الاولى من الاتفاقية الخاصة بحصانات الجامعة العربية التي عقدت في ١٠ مايو عام ١٩٥٢ وصدقت عليها مصر مع بعض التحفظات. لمزيد من التفصيل راجع: د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص ٥١٥.

١٨٤- راجع الفصلين الثاني والثالث من الاتفاقية السابقة.

١٨٥- راجع المواد ٢، ٥، ٦، من الميثاق.

١٨٦- راجع المادة ١٨ من الميثاق.

مـجـتـمعات Une societe de societe تحتفظ فيها كل دولة من الدول المشتركة فيه بـحـريتها واستقلالها وسيادتها الداخلية والخارجية باستثناء بعض القيود الطفيفة المـترتبـة عـن مـضـمـون الـشركة القائمة بينها. هذه الحالة كانت عليها الولايات المتحـدة الامـريـكـيـة في أول عـهـدهـا قـبـل صـدور دسـتـورهـا الـحالي عام ١٧٨٧ وسو يسرا قبل تحولها الى دولة فدرالية عام ١٨٤٨[١٨٧].

المطلب الرابع

الاتحاد المركزي Etat Federal

اذا كـانـت اغـلـب الاتـحادات السابقة قد نشأت بمقتضى معاهدات دولية، ووصـفـت بـأنها اتحادات قانون دولي، فان الاتحاد المركزي ينشأ و يخضع للقانون الدستوري. لذلك فهو اتحاد قانون دستوري[١٨٨].

فـالاتحاد المـركـزي ليس اتفاقا بين دول، ولكنه في الواقع دولة مركبة تتكون من عـدد مـن الـدول او الـدو يـلات اتـحـدت مـعـا وانـشـأت دولـة واحـدة تـفـنـى فيها الشخصية الدولية لهذه الدو يلات الاعضاء.

و ينشأ الاتحاد المركزي عادة بطريقتين:

- فـهـو امـا ان ينشأ نتيجة تجمع رضائي او جبري لدول كانت مستقلة فاتحدت فـيـمـا بينها وانبثقت عن اتحادها دولة اتحادية كما حدث في الولايات المتحدة الامريكية وسو يسرا.
- وامـا ان يـنـشـأ نـتـيـجـة تـقـسيم مقصود لاجزاء متعددة من دولة سابقة كانت بسيطة وموحدة كما حدث في الاتحاد السوفييتي.

١٨٧ـ لمزيد من التفصيل راجع:

Bishop: International law. Newzork 1854. p. 180.
Fauchille: Traite de droit international public (ouv.cit) p. 242.

وايضا: د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٨.
د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٤.
د. ادمون رباط: الوسيط (المرجع السابق) ص ١٢.

١٨٨ـ د. ثروت بـدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٨. و د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٢.

وفي كل الاحوال يشمل التوحيد ليس فقط الدول المتحدة، وانما ايضا شعوب هذه الدول فيما بينها لكي تصير شعبا واحدا[189].

واذا كانت دول هذا الاتحاد تفقد سيادتها في المجال الخارجي وتنصهر في شخصية دولية واحدة هي شخصية الاتحاد، فانها على العكس تحتفظ بجزء كبير منها في المجال الداخلي. فيكون لكل ولاية بعد ذلك دستورها وقوانينها الخاصة وسلطاتها التشريعة والتنفيذية والقضائية الخاصة ايضا. ولكنه في نفس الوقت يبقى لدولة الاتحاد المركزي دستورها الاتحادي وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. أما الشئون الخارجية فيتولاها ايضا الاتحاد. و بالتالي فدولة الاتحاد هي فقط التي يعتبرها القانون الدولي شخصية دولية. اما الدول (الولايات) الداخلة في الاتحاد فلا يكون لها ذلك[190].

خلاصة ما تقدم ان الدولة الاتحادية في الاتحاد المركزي تتكون من مجموعة من الدول او الولايات تخضع بمقتضى الدستور الاتحادي لحكومة عليا واحدة تمارس في النظام المرسوم لها اختصاصاتها على حكومات الدول الاعضاء في هذا الاتحاد.

لهذا فالدولة الاتحادية تشكل نظاما قانونيا مركبا له خصائصه من الناحية الداخلية والخارجية - اي من وجهة نظر القانون الداخلي ووجهة نظر القانون الدولي - وهو ما يعرف بمظاهر الاتحاد المركزي.

مظاهر الاتحاد المركزي.

تبدو مظاهر الاتحاد المركزي - كما ذكرنا - من ناحيتين. الناحية الداخلية والناحية الخارجية.

أولا: من الناحية الداخلية.

تتكون دولة الاتحاد المركزي من عدد من الدو يلات. هذه الدو يلات تتنازل عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية.

وللدولة الاتحادية حكومة يطلق عليها الحكومة الاتحادية ولها سلطاتها

١٨٩- انظر د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١٢٤.

١٩٠- د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٨. د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص ٢٣١. وهذا و يمكن التمثيل على ذلك الاتحادات الفدرالية في العالم بالولايات المتحدة الامريكية، كندا، المكسيك، البرازيل، فنزو يلا، كولومبيا، الارجنتين، الهند، استراليا، الاتحاد السوفييتي، النمسا، يوغوسلافيا، تشيكوسلوفاكيا، والمانيا الغربية.

التنفيذية والتشريعية والقضائية مع احتفاظ الدويلات الاعضاء في الاتحاد بحكوماتها المحلية. اما كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية العليا والحكومات المحلية فيتولاها الدستور الاتحادي[١٩١].

وهكذا ومع وجود الدستور الاتحادي الواحد الذي يجب ان يحترم ولا يجوز مخالفته من اي جهة، فان الولايات تتمتع ببعض مظاهر السيادة الداخلية. اذ يكون لكل ولاية سلطاتها العامة ـ تشريعة وتنفيذية وقضائية ـ وفي نفس الوقت توجد سلطة اتحادية تشريعية وتنفيذية وقضائية. وفي النهاية يلتزم جميع افراد الشعب في كل الولايات بما يمليه عليهم الدستور وما تسنه السلطة التشريعية لدولة الاتحاد وما تقرره السلطة التنفيذية لحكومة الاتحاد ثم الاحكام القضائية الصادرة عن السلطة القضائية الاتحادية وعلى رأسها المحكمة العليا[١٩٢].

هذا وبالرغم مما تتمتع به الولايات الاعضاء في الاتحاد المركزي من مظاهر الاستقلال الداخلي كما بيناها سابقا، فانه ـ ومع ما تذهب اليه اغلبية الفقه ـ لا يمكن وصفها بالدول او الاعتراف لها بهذه الصفة. والسبب هو ليس مقدار ما تتمتع به من سيادة خارجية كما يراه البعض وانما ما تتمتع به ايضا من سيادة داخلية. حيث تمارس الدولة الاتحادية جزءاً كبيرا من مظاهرها[١٩٣].

ومع تعدد السلطات وازدواجها في الاتحاد المركزي الا ان هناك رئيس دولة واحد وشعب واحد يحمل جنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية فقط.

ثانيا: من الناحية الخارجية.

تتقرر الشخصية الدولية للدولة الاتحادية فقط بخلاف الولايات الاعضاء فيها والتي لا يكون لها شخصية دولية[١٩٤]. و يترتب على ذلك ما يلي:

---

١٩١. لهذا يعتبر الدستور الاتحادي وثيقة هامة واساسية في توزيع الاختصاص. لذا يجوز الطعن بعدم دستورية الاعمال المخالفة للدستور بطريق مباشر او غير مباشر. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر. دار الجامعات المصرية. د. كمال ابو المجد: الرقابة في دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية، رسالة دكتوراه.

١٩٢. د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٤. د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٦٣.

١٩٣. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٣.

١٩٤. هذا ونرى بعض الدساتير الاتحادية قد سلكت مخالفا لهذه القاعدة العامة عندما اباحت لولاياتها حق التمتع بالشخصية الدولية ومنها دستور الاتحاد السوفييتي حيث انضمت كل من اكرانيا وروسيا البيضاء الى هيئة الامم المتحدة. د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٦٢.

١ ـ تتولى الدولة الاتحادية اعلان الحرب وعقد الصلح وابرام المعاهدات والاشراف على القوات المسلحة للاتحاد.

٢ ـ للدولة الاتحادية وحدها حق التمثيل السياسي والدبلوماسي والانضمام للمنظمات الدولية.

أما المعاهدات التي سبقت وارتبطت بها بعض الدول التي انضمت للاتحاد المركزي فانها تنقضي. ذلك كنتيجة لانقضاء الشخصية الدولية للدول الاعضاء في هذا الاتحاد[١٩٥].

ازدواج السلطات العامة في الاتحاد المركزي.

تتمتع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية الكاملة والسيادة الداخلية الى حد كبير.

ومعنى ذلك ان السيادة الداخلية تمارسها في الدولة الاتحادية سلطتان لكل وظيفة من وظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية. هاتان السلطتان هما السلطة العامة الاتحادية وسلطة الولاية.

الوظيفة التشريعية.

تتولى الوظيفة التشريعية في الاتحاد المركزي هيئة نيابية تمثل دولة الاتحاد بأكملها وذلك الى جانب هيئة نيابية اخرى تمارس وظيفتها التشريعية على مستوى الولاية.

وتتكون الهيئة النيابية الاتحادية (البرلمان الاتحادي) من مجلسين:ـ

مجلس يمثل شعب الدولة الاتحادية بأكمله كما لو كانت الدولة بسيطة وموحدة. ويقوم بانتخاب هذا المجلس الشعب السياسي في جميع الولايات. هذا المجلس يتأثر في تشكيله عادة بعدد سكان ومساحة كل ولاية من الولايات المكونة للاتحاد.

اما المجلس الاخر فهو مجلس الولايات الذي تمثل فيه الولايات على قدم المساواة بغض النظر عن عدد سكانها او مساحتها[١٩٦].

١٩٥ـ انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص ٢٣٢. أما في وضع الاتحاد السوفييتي والاستثناءات التي ترد على ذلك فيراجع: الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٨. الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر. دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ٨٣.

١٩٦ـ لمزيد من التفصيل راجع: Hauriou et Gicquel: Droit constitutionnel et Institutions Politiques (ouv.cit) p.

ففي الولايات المتحدة الامريكية يتكون البرلمان الاتحادي (الكونجرس) Congress من مجلسين هما مجلس النواب House of Representatives الذي يمثل الشعب في مجموعه ومجلس الشيوخ House of Senators الذي يتكون من ممثلي الولايات بنسبة عضوين عن كل ولاية مهما كانت مساحتها أو عدد سكانها.

وكذلك في الاتحاد السوفييتي حيث يتشكل مجلس السوفييت الاعلى (البرلمان الاتحادي) من مجلس الاتحاد الذي يمثل الشعب السوفييتي بكامله، ثم مجلس القوميات الذي يمثل الجمهوريات والمقاطعات والدوائر وذلك كما يبينه الدستور[١٩٧].

هذا واذا كان المجلس الادنى (الشعب) يعد تعبيرا عن مظهر الوحدة في الاتحاد المركزي، فان المجلس الاعلى «الولايات» يعبر عن المظهر الاستقلالي في هذا الاتحاد[١٩٨].

ويتولى الاتحاد البرلماني في الدولة الاتحادية عادة التشريع في المسائل التي تتعلق بمرافق الدولة الهامة كالخارجية والدفاع والهجرة والجمارك. اضافة الى ما يقوم بوضعه من قواعد عامة يتحتم على برلمانات الولايات الخضوع لها والتقيد بها في تشريعاتها الداخلية.

اما برلمان الولاية فيقتصر عمله على التشريع في المسائل الداخلية التي لا تتعدى حدود الولاية بشرط عدم مخالفته للتشريعات والقواعد العامة الاتحادية[١٩٩].

١٩٧- يسمى مجلس الشعب «الادنى» بمسميات متعددة تختلف من دولة الى اخرى. فهو مجلس النواب «الممثلون» في الولايات المتحدة الامريكية، والمجلس الوطني في سويسرا، ومجلس الاتحاد السوفييتي. اما المجلس الاعلى فهو مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية ومجلس الولايات في سويسرا ومجلس القوميات في الاتحاد السوفييتي. انظر الدكتور ادمون رباط: الوسيط (المرجع السابق) ص ١٢٧.

١٩٨- لمزيد من التفصيل راجع المادة ٥ من الدستور السوفييتي الصادر عام ١٩٧٧. وايضا الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ٣٥٩.

١٩٩- تعتبر دولة الامارات العربية المتحدة مثلا حيا للدولة العربية الفدرالية. ومع ذلك ما زالت تأخذ بنظام المجلس الواحد على خلاف القاعدة المتبعة في النظام الفدرالي. فالسلطة التشريعية هناك يمثلها المجلس الوطني الاتحادي الذي يتكون من ٣٤ عضوا موزعين على الامارات المكونة لهذا الاتحاد بحسب عدد السكان لكل امارة. لمزيد من التفصيل راجع: العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي . دار الفكر العربي ١٩٧٩ ص ١٢.

E. Whinnez: Compartive Fiederalism Tornto 1962. p 32.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٦.

الوظيفة التنفيذية.

تتولى الوظيفة التنفيذية في دول الاتحاد المركزي سلطة تنفيذية اتحادية تمثل دولة الاتحاد جميعها، وسلطة تنفيذية محلية خاصة بكل ولاية.

وتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الدولة وحكومة الاتحاد الذين يتولون عادة تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان الاتحادي والواجبة التطبيق على جميع انحاء الدولة بكافة ولاياتها ثم اصدار القرارات الاتحادية التي تهم الدولة بأجمعها وتكون واجبة التنفيذ في جميع ارجائها.

اما السلطة التنفيذية للولاية فيتولاها حاكم الولاية والحكومة المحلية لها ولا تتعدى في اختصاصها حدود كل ولاية من هذه الولايات.

هذا وتمارس الوظيفة التنفيذية على مستوى الدولة في الولايات المتحدة الامريكية بواسطة رئيس الدولة ومعاونيه الذين يقومون مقام الوزراء في النظام البرلماني[٢٠٠].

الوظيفة القضائية.

الوظيفة القضائية في دول الاتحاد المركزي تتولاها جهتان، الجهة الاولى والتي يمثلها القضاء الاتحادي الذي يتبع الدولة الاتحادية كالمحكمة العليا Supreme Court في الولايات المتحدة الامريكية والمحكمة الاتحادية في سويسرا. هذه المحاكم تتفرغ للنظر في المسائل التي تهم الدولة بأجمعها كتلك التي تثور بين الاتحاد والولايات او بين الولايات بعضها ببعض او بين الافراد التابعين لولايات مختلفة. بالاضافة الى ما تشغله كجهة استئنافية لبعض أحكام محاكم الولايات.

أما الجهة الثانية فيمثلها القضاء المحلي عن طريق المحاكم الخاصة بكل ولاية من ولايات الاتحاد والتي تطبق قوانين هذه الولاية في حدود اختصاصها والذي لا يتعدى المنازعات المحلية التي تثار في الولاية.

كيفية توزيع الاختصاص بين الدولة الاتحادية والولايات.

يترتب على ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد المركزي قيام مشكلة

٢٠٠- لمزيد من التفصيل راجع:

K. Perwitt and S. Verba: An Introduction to American Government.Harper and Row, NewYork. 1977. p. 224.

الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٦٤٩. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٠٤. د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٦٦.

توزيع الاختصاص بين هذه السلطات. ولحل هذه المشكلة اتجهت الدساتير الاتحادية في العالم المعاصر الى سلوك احدى الطرق التالية لمنع تداخل الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الولاية.

الطريقة الاولى:

وبموجبها يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر اختصاصات كل من دولة الاتحاد من ناحية واختصاصات الولايات من ناحية أخرى.

ويعيب هذه الطريقة ان تحديد المسائل التي تدخل ضمن اختصاص دولة الاتحاد وتلك التي تكون ضمن اختصاص والولايات لا يمكن ان يكون شاملا لجميع المسائل مهما كان الدستور مفصلا. ناهيك عما يمكن ان يستجد من مسائل مع تطور الحياة وتغير الظروف دون أن يكون الدستور قد حددها سلفا. الامر الذي يصعب معه تحديد الجهة المختصة اهي السلطة الاتحادية أم سلطة الولاية[٢٠١].

الطريقة الثانية:

وبموجبها يحدد الدستور - على سبيل الحصر - الاختصاصات التي تثبت لسلطات الدولة الاتحادية ويترك ما عداها لاختصاص الولايات. وفي هذه الحالة يكون اختصاص الدولة الاتحادية اختصاصا محددا وضيقا لأن الاختصاص العام يمنح للولايات.

وعلى ذلك يثبت لسلطات الولايات الاختصاص في كل الامور والمسائل التي لم يرد النص عليها في الدستور من ناحية وما يستجد من وظائف في المستقبل من ناحية أخرى.

ويبدو أن التوزيع بهذه الطريقة قد شاع في اغلبية الدول الفدرالية التقليدية كالولايات المتحدة الامريكية والمانيا وسويسرا والارجنتين والاتحاد السوفييتي[٢٠٢].

٢٠١- لمزيد من التفصيل راجع:
Burdeau, G. Traite de science politique. Tome II p. 434.
د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٩.

٢٠٢- بهذه الطريقة وزعت الاختصاصات بين الدول المركزية والسلطات المحلية في كل من دستور اتحاد الجمهوريات العربية ودستور دولة الامارات العربية. لقد نصت المادة ٥٨ من دستور اتحاد الجمهوريات العربية على ان «تختص الجمهوريات الاعضاء بكل ما لا يدخل في اختصاص الاتحاد وفقا لاحكام هذا الدستور». كما نصت المادة ١٢٢ من دستور الامارات العربية المتحدة على ان «تختص الامارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية». هذا وقد فصلت دساتير هذه الدول اختصاصات الدولة الاتحادية. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ١٤٧.

ولا شك ان اتباع مثل هذه الطريقة يتأثر الى حد كبير بظروف نشأة الاتحاد ومدى ما تسعى اليه الدول والولايات من تغليب مظاهر الاستقلال على مظاهر الوحدة. ولذلك فقد وصفها البعض بأنها لا تتفق مع طبيعة الاتحاد المركزي الذي يغلب مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال[٢٠٣].

لذلك ومع تطور الانظمة الاتحادية المركزية وزيادة الشعور بالانتماء الى الدولة الاتحادية نظير ما تقدمه لشعبها من استقرار وتقدم وقوة، فقدبدأ التطبيق العملي معاكسا لتحديد سلطات الدولة الاتحادية ومن ثم توسيع اختصاصاتها على حساب اختصاص الولايات.

الطريقة الثالثة:

وهي التي بمقتضاها يتم تحديد المسائل التي تخضع لاختصاص الولايات على سبيل الحصر. اما اختصاصات الدولة الاتحادية فتترك دون تحديد وبالتالي تبقى صاحبة الولاية العامة. هذه الطريقة تؤدي الى توسيع اختصاص دولة الاتحاد وتجعله اصليا بينما تضيق من اختصاص الولايات وتجعله استثنائيا.

ومن أمثلة الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة دستور كندا والهند وفنزويلا لعام١٩٥٣.

وتختلف دساتير دول الاتحاد المركزي في تبنيها لأي طريق من هذه الطرق الثلاثة متأثرة بعوامل مختلفة واعتبارات متعددة منها التاريخية والسياسية والقانونية.

وعلى سبيل المثال نذكر ان الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة انضمام عدة دول مستقلة الى بعضها البعض، يتجه التفكير الى المحافظة على الاستقلال الذاتي لهذه الدول وبالتالي تحديد اختصاص دولة الاتحاد وابقائها ضيقة.

أما الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة يكون الاتجاه فيها نحو دعم اختصاصات دولة الاتحاد على اعتبار انها كانت تجمع اصلا في يدها كل السلطات.

هذا وتبقي بعض الدساتير من المسائل مشتركة بين دول الاتحاد والولايات. حيث تنص مثلا على ان تتولى الدولة الاتحادية وضع الاسس العامة لهذه المسائل وتترك تفاصيلها لسلطة الولاية[٢٠٤].

٢٠٣- د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٧. د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٦٩.

٢٠٤- لمزيد من التفصيل راجع: د. محمد كامل ليله: (المرجع السابق) ص ١٣١. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٦.

تعديل الدستور

تحرص الدساتير الاتحادية حرصا شديدا على اتخاذ الاحتياطات في تعديل احكام الدستور - وذلك بفرضها - اصولا واجراءات معقدة. وهي تسلك هذا السبيل انما لتشرك كافة الدول «الولايات» في هذا التعديل بطريقة تكفل لارادتها القوة المرجحة في النهاية، ابتداء من الاقتراح والتصويت ثم الاستفتاء في كل ولاية الى ما هناك من وسائل تضمن الاستقرار المرغوب في الدستور الاتحادي.

اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية.

اذا كانت اللامركزية الادارية تعني في مجملها توزيع الوظائف الادارية بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة والهيئات الاخرى المحلية او المرفقية. فان مفهوم التوزيع يبقى في دائرة مباشرة الوظيفة الادارية. فهو نظام اداري لا يتعلق بنظام الحكم السياسي او شكل الدولة. فكما يمكن اعماله في الدولة الاتحادية يمكن اعماله ايضا في الدولة البسيطة الموحدة.

أما اللامركزية السياسية، فهي عبارة عن نظام سياسي يتعلق بكيفية ممارسة السلطة في الدولة، يهدف الى توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية من ناحية والولايات من ناحية أخرى[٢٠٥].

ان هذا التوزيع السياسي يفترض ازدواج السلطات في الاتحاد المركزي. سلطة تشريعية اتحادية واخرى محلية للولاية. سلطة تنفيذية اتحادية وسلطة تنفيذية للولاية. وكذلك الشأن بالنسبة للسلطة القضائية. هذا الازدواج لا يتحقق الا في دول الاتحاد المركزي الفدرالي.

وعلى هذا اذا كان يمكن اعمال اللامركزية الادارية في الدولة البسيطة كاسلوب اداري ينظمه قانون اداري، فانه لا يمكن تصور اللامركزية السياسية الا في دول الاتحاد المركزي ومن ثم معالجتها ضمن موضوعات الانظمة السياسية والقانون الدستوري[٢٠٦].

٢٠٥- هذا وقد تبنت الدساتير الاتحادية المقارنة هذا الاتجاه باستثناء دستور الاتحاد السوفييتي الذي لا يجعل من موافقة كافة الولايات شرطا لازما الا اذا كان من شأن هذا التعديل المقترح انيتناول كيانها. بينما يبقى الدستور بأحكامه الاخرى من اختصاص السوفييت الاعلى بمجلسيه وبأكثرية لا تقل عن ثلثي اصوات كل منهما. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور ادمون رباط: الوسيط (المرجع السابق) ص ١٢٩.

د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادىء النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥.

Burdeau, G. Traite de science politique. Tome II. p.417.

٢٠٦- للمزيد تراجع مؤلفات النظم السياسية والقانون الاداري.

التمييز بين الاتحاد المركزي الفدرالي والاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي.

لقد اتضح لنا من خلال العرض السابق ان الاتحاد المركزي يتكون من عدد من الولايات يتقرر لكل منها بعض مظاهر السيادة الداخلية التي تشاركها فيها الدولة الاتحادية على خلاف السيادة الخارجية التي تتقرر للدولة الاتحادية وحدها دون الولايات.

اما الاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي او كما يطلق عليه احيانا التعاهدي فهو ليس أكثر من معاهدة تبرم بين عدة دول تبقى بمقتضاها محتفظة بكامل شخصيتها الدولية وسيادتها الداخلية على السواء.

ومع ذلك فليس ما عرضناه هو جوهر الخلاف بين هذين الاتحادين. انما هناك فوارق متعددة بينهما نبرز أهمها:

١ ـ يستمد الاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي وجوده من معاهدة تتم بين الدول الاعضاء فيه. في حين يقوم الاتحاد المركزي من خلال عمل قانوني داخلي وهو الدستور الاتحادي.

و يترتب على هذا الاساس انه يشترط لتعديل مضمون الاتحاد الاستقلالي موافقة كافة الاطراف الموقعة على المعاهدة المنشئة له. بينما لا يشترط لتعديل الدستور الاتحادي هذا الاجماع من الولايات.اذ يكفي توافر الاغلبية.

٢ ـ الانفصال حق مقرر لكل دولة داخلة في الاتحاد الاستقلالي[٢٠٧]. بينما ذلك مرفوض في الاتحاد المركزي[٢٠٨].

٣ ـ تتولى اختصاصات الاتحاد الاستقلالي وتحقيق اهدافه هيئة مشتركة تسمى جمعية او مؤتمر او مجلس الاتحاد. هذه الهيئة تتألف من ممثلين للدول المتعاقدة وغالباً ما يشترط الاجماع لاتخاذ قرار معين. اما قرارات هذا الاتحاد فتبقى معلقة على موافقة حكومات هذه الدول بسبب افتقاره للجهاز التنفيذي.

٢٠٧. هذا وقد جاء ذلك واضحا في ميثاق الجامعة العربية عندما اعطى كل دولة في الجامعة حق الانسحاب من حق هذا الاتحاد راجع المادة ١٨.

٢٠٨. الدستور السوفييتي انفرد بحكم خاص في هذا المجال حيث قرر للولايات حق الانفصال. للمزيد من التفصيل راجع الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٩.

أما في الاتحاد المركزي فتمارس السلطات الاتحادية اختصاصاتها على الافراد مباشرة دون تعليقها على موافقة سلطات الولايات المكونة له.

٤ - يتمتع جميع افراد الشعب في الاتحاد المركزي بجنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية. بينما يبقى لرعايا كل دولة في الاتحاد الاستقلالي جنسيتهم الخاصة بدولتهم. وبالتالي فهم اجانب في الدول الاعضاء الاخرى.

٥ - اذا قامت حرب بين دولتين من دول الاتحاد الاستقلالي فهي حرب دولية. أما الحرب التي تقوم بين الولايات الاعضاء في الاتحاد المركزي فهي حرب داخلية اهلية[٢٠٩].

تقدير الاتحاد المركزي.

اثنى غالبية الفقه السياسي والدستوري والدولي على الاتحاد المركزي نظير ما يتصف به من مزايا تميزه عن غيره من الاتحادات الاخرى، ومع ذلك فقد تعرض هذا النوع من الاتحاد الى انتقاد البعض. فما هي أهم مزايا هذا الاتحاد وما هي عيوبه؟

أهم مزايا نظام الاتحاد المركزي الفدرالي.

١ - قيل ان نظام الاتحاد المركزي قادر على توحيد دول ذات نظم متغايرة ومتباينة في دولة واحدة قوية. بل يصفه البعض بأنه يمكن تطبيقه على قارة بأسرها وهو ما تم فعلا بالنسبة للولايات المتحدة الامريكية[٢١٠].

٢ - يعمل هذا النظام على التوفيق بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة المركبة. فهو اذ يحتفظ بوحدة الدولة كشخصية دولية واحدة، يمنح في نفس الوقت بعض الاستقلال الداخلي للولايات. لذلك قيل فيه بأنه يجمع بين عاطفتي الاستقلال والاتحاد معا[٢١١].

٣ - يعتبر هذا النظام حقلا واسعا للتجارب في الانظمة السياسية والادارية المختلفة نظرا لتعدد واختلاف نظام كل ولاية من الولايات المكونة لهذا

٢٠٩- لمزيد من التفصيل راجع:
Burdeau, G. Traite de science politique. Tome II.(ouv.cit) p.378.
د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٧٢.

٢١٠- د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٤. و د. ابراهيم شيحا (المرجع السابق) ص ٧٥.

٢١١- د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٩.
الدكتور محسن خليل (المرجع السابق) ص ١٠٤.

الاتحاد. ومن ثم فان القوانين والنظم التي تثبت نجاحها في احدى الولايات يمكن تطبيقها والاستفادة منها في الولايات الاخرى.

عيوب الاتحاد المركزي.

١ - قيل ان تعدد السلطات العامة وازدواجها سيؤدي الى نفقات مالية كبيرة يتحملها في النهاية المواطنون على شكل ضرائب ورسوم.

٢ - يؤدي هذا النظام الى تفتيت الوحدة الوطنية خاصة اذا ما قويت سلطات الولايات على حساب سلطات الدولة الاتحادية.

٣ - ان تعدد السلطات واختلاف التشريعات كثيرا ما يسبب منازعات ومشاكل تعوق تنظيم المرافق في مختلف الولايات[٢١٢].

لكن مع هذه الانتقادات التي تستطيع دولة اليوم التغلب عليها بما تتمتع به من امكانيات وطاقات فقد غدا الاتحاد المركزي الوسيلة الناجعة التي تصبو الى اتباعها الشعوب والدول الراغبة في التقارب والتعاون بضغط من مصالحها السياسية والاقتصادية وبدفع من امانيها القومية[٢١٣].

---

٢١٢. د. محمد كامل ليله (المرجع السابق) ص ١٥٠. والدكتور ابراهيم شيحا (المرجع السابق) ص ٧٥.

٢١٣. نظرا لما حققته الفدرالية المعاصرة فقد ظهرت كثير من الحركات والجمعيات التي تدعو الى توحيد اوروبا الغربية على أساس الاتحاد المركزي نذكر منها الحركة الاوروبية Le Mouvement Europeen. في بلجيكا وما انبثق عنها من لجان خاصة لتحضير الدستور الاوروبي Comite pour la constitution Europeenne
راجع الدكتور ادمون رباط: الوسيط (المرجع السابق) ص ١٣٠. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٨٤.

الفصل الرابع
أصل نشأة الدولة

تبنى المفكرون العديد من المذاهب والنظريات لتفسير وبيان نشأة الدولة. هذا وسنبين في هذا الفصل أهم هذه المذاهب والنظريات كل في مبحث مستقل.

المبحث الأول
نظرية القوة

ترى هذه النظرية ان الدولة مصدرها الاول القوة والصراع بين الجماعات البدائية. ولهذا فالدولة طبقا لنظرية القوة لا تعدو أن تكون في الواقع نظاما فرضه شخص او اشخاص بطريق العنف على باقي الافراد لحملهم على الخضوع لهم واحترامهم. ويحاول انصار هذا الاتجاه الاستشهاد بوقائع تاريخية تبين عنصر القوة وأهميته كمصدر فعال لنشأة الدولة[٢١٤].

لم تجد هذه النظرية صدى واسعا لدى الفقه العالمي،وذلك اذا كان الاختلاف بين الحاكم والمحكومين مصدره القوة والغلبة، فان الدولة في الوقت الحاضر لا تقوم فقط على فكرة الاختلاف السياسي وانما تلعب السلطة دورا هاما باعتبارها العنصر الرئيسي للتنظيم السياسي الحديث، وما الحاكم الا ممارس لهذه السلطة فقط..ولذلك فالبحث هنا يجب ان يدور حول السلطة وليس حول الحاكم او ممارسها. هذا بالاضافة الى انه اذا كان مظهر القوة قد تمثل في نظر الكتاب القدامى في القوة المادية وحدها كالانتصار في الحروب، فان القوة في معناها الحديث يتسع ليشمل الفكر والاقتصاد والسياسة[٢١٥].

هذا ويشير الفقه الى انه اذا كان التاريخ القديم يدعم بوقائعه هذا الاساس، فان العديد من الدول الحديثة في اسيا وافريقيا وامريكا الشمالية قد نشأت نتيجة لاستقلال المستعمرات وليس بناء على نظرية القوة[٢١٦]

المبحث الثاني
نظرية تطور الاسرة

تقوم هذه النظرية الى ارجاع اصل الدولة الى الاسرة، واساس سلطة الحاكم الى السلطة الابوية المتمثلة في رب الاسرة. فأصل الدولة طبقا لهذه النظرية هي الاسرة التي تعتبر الخلية الاولى للدولة. هذه الاسرة تطورت فكونت عشيرة ثم اتسعت العشيرة وزاد عددها فاحتلت بقعة معينة من الارض

٢١٤- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٣٣.

٢١٥- د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٨٢.

انظر: Burdeau: Traité de Science Politique. Tome II p.14.

٢١٦- انظر: Burdeau (ouv.cit) p. 15.

لتسكنها، فأصبحت قبيلة ومن مجموع القبائل تكونت القرية. وبتجمع القرى ظهرت المدينة ومن انضمامها الى مدن اخرى تكونت الدولة[٢١٧].

تعرضت هذه النظرية الى انتقادات متعددة أهمها:

١. اثبت علماء الاجتماع ان الاسرة لم تكن الخلية الاجتماعية الاولى وذلك لأن غريزة الاجتماع والتكاتف ضد مخاطر الطبيعة هي التي دعت الافراد الى التجمع ولم تظهر الرابطة الاسرية الا في وقت لاحق[٢١٨].

- لقد قيل انه من الخطأ القول بأن كل دولة قد مرت بالمراحل التي يبينها انصار هذه النظرية. لأن التاريخ لا يؤيد هذه المسيرة المتالية. وأكبر دليل على ذلك اسلوب نشأة الولايات المتحدة الامريكية[٢١٩].

- ومن أهم الانتقادات التي وجهت الى نظرية تطور الاسرة واعتبارها اللبنة الاساسية لنشأة الدولة هو محاولة تفسير علاقة السلطة بالدولةبتلك التي تربط رب الاسرة بالاسرة. حيث ان هذه الاخيرة تتميز بالشخصية وتغنى بوفاة رب الاسرة، أما السلطة فهي مجردة عن من يمارسها وهو الحاكم والتي لا تنتهي بزواله، فهي دائمة ومنفصلة عنه[٢٢٠].

المبحث الثالث
النظريات العقدية

ظهرت فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة منذ فترة زمنية بعيدة حيث استخدمها كثير من رجال الفكر والدين كوسيلة لدعم ارائهم واتجاهاتهم السياسية في تأييد او محاربة السلطان المطلق للحكام. الا ان هذه النظريات بثوبها الحالي بما تتضمنه من مفاهيم سياسية تتعلق بالسلطة وممارستها والافراد وحقوقهم، انما ترجع الى القرن السادس عشر، والتي ساهم في صياغتها وابراز مضمونها كل من هوبز Hobbes، لوك Lock، وروسو Rousseau[٢٢١].

---

٢١٧. د. عثمان خليل: المبادىء الدستورية العامة. القاهرة ١٩٤٣ ص ٣٠.
د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٧٧.

٢١٨. د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٨٩.

٢١٩. د. محسن خليل: (المرجع السابق) ص ٧٧. د. محمد كامل ليله: (المرجع السابق) ص ٩٥.

٢٢٠. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٢.

٢٢١. حيث ذهب البعض الى ان من لمح بالحديث عن العقد الاجتماعي هم الابيقريون. الذين ينتسبون الى مدرسة ابيقور في القرن الثالث ق.م. وهدف هذه المدرسة الاهتمام بالافراد ورفاهيتهم والدعوة الى المساواة والاخاء بين الناس. أنظر:
Barker, E: An Introduction to Social contract, p.28.

اتفقت النظريات التي قال بها هؤلاء الفلاسفة على ارجاع نشأة الدولة الى فكرة العقد، وأن الافراد قد انتقلوا من الحياة البدائية التي كانوا يعيشونها الى حياة الجماعة المنظمة بموجب العقد.

تتركز افكار الفلاسفة الثلاثة حول حياةالافراد الفطرية والبدائية والتي لم تستطيع قوانينها تنظيم ما يستجد في هذه الحياة من علاقات انسانية ومبتكرات تكنولوجية، مما دعت الافراد الى التفكير بترك هذه الحياة وتكوين مجتمع سياسي ينظم لهم جوانب الحياة المختلفة ويكفل لهم الاستقرار الدائم. كل ذلك دفعهم الى ابرام عقد اجتماعي Social Contract نشأت بمقتضاه السلطة الحاكمة[٢٢٢].

واذا كان الفلاسفة الثلاثة قد انطلقوا من نقطة بداية واحدة، الا انهم توصلوا الى نتائج مختلفة، اختلفت بموجبها التأثيرات على المبادىء والافكار السياسية التي انعكست عن هذه النظريات.

هوبـــز: HOBBES

عاش هوبز في فترة تاريخية تميزت بالاضطرابات في كل من انجلترا وفرنسا مما كان لها بالغ الاثر على فكره الذي عبر عنه بتأييده المطلق للحاكم، وذلك لخوفه من التغيرات السياسية المتلاحقة في النظام السياسي[٢٢٣].

وفي كتابه «العملاق» Le Vithan يبين هوبز الغوغائية التي مثلتها حياة الافراد الطبيعية: حياة بدون رفق او جمال، بدون نغمة هادئة او سلام، بدون ثقافة او صناعة. في هذه الحالة التعيسة كان هناك فقط النزاع بين الافراد، حرب دائمة، أو كما يقول: War of all against all. خوف مستمر وخطر العنف الدموي الذي كان يهدد الافراد. وبالتالي كانت كتاباته تمثل الدفاع عن حق الملك في الحكم ضد انصار سيادة البرلمان اثناء الحرب الاهلية التي نشبت في انجلترا[٢٢٤].

٢٢٢- د. رمزي الشاعر: الايديولوجيات وأثرها في الانظمة السياسية المعاصرة،مطبعة عين شمس ١٩٧٩ ص ١٨. د. ثروت بدوي: النظم السياسية ١٩٧٥ ص ١٢٩. ايضا:
Mc Glosrey, H: The political philosophy of liberalism 1973. p.4.

٢٢٣- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٨.

٢٢٤- اراد هوبز من تبريره للحكم المطلق ان يؤيد آل ستيوارت في انجلترا والذي كان ربيبا لها في مواجهة كرومويل ١٥٨٨-١٦٧٩. انظر:
Baradat, Leon: political Ideologies (op.cit) p. 55.
وأيضا: د. ابراهيم شيحا: مبادىء النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٨٠.

ويبرز هوبز حق الملك المطلق في الحكم من خلال طبيعة العقد الذي ابرم بين الافراد للتخلص مما رتبته الطبيعة الانسانية ونزعتها الشريرة التي قاساها الافراد في الحياة الفطرية قبل ابرام العقد. هذا العقد يلتزم فيه كل فرد بالتنازل الكلي والمطلق عن كافة حقوقه وحرياته الطبيعية للسلطة التي اقامها أيا كانت مساوئها واستبدادها. لأنها مهما بلغت من السوء فلن تصل حالة الحياة الطبيعية التي كانوا يعيشونها. بل ان وضع اي قيد على الحاكم او ترتيب اي التزام عليه يجعل العقد الاجتماعي قاصرا عن تحقيق الغرض منه[٢٢٥].

والحاكم ليس طرفا في العقد، وانما قام الافراد باختياره وتنازلوا له عن كل حقوقهم لكي يوفر لهم حياة الامن والاستقرار. وبالتالي فهو - الحاكم - لا يلتزم ازاء الافراد بأية التزامات نظرا لعدم اشتراكه في العقد.

وهكذا يتمتع الحاكم على الافراد بسلطة مطلقة لا حدود لها ولا يحق للافراد مخالفة هذا الحاكم مهما استبد او تعسف. لذا يعتبر هوبز من انصار الحكم المطلق[٢٢٦].

جون لوك J. Lock

ينتسب جون لوك الى عائلة انجليزية بروتستانتية متدينة، مما دفع والده الذي كان يعمل محامياً الى حثه لدراسة الفلسفة والدين. ولكنه ما لبث ان عزف عن ذلك ليدرس الطب في جامعة اكسفورد ليتخرج كطبيب عام ١٦٧٥[٢٢٧].

لم يكتف لوك بما اطلع عليه اثناء دراسته للفلسفة والطب، بل كانت له اطلاعات واسعة في المبادىء السياسية والاقتصادية والتربوية، تبلورت كلها في مؤلفاته التي تشرح رأيه وتعبر عن نظرته الاصلاحية ومحاربته للحكم المطلق[٢٢٨].

واذا كان لوك يتفق مع هوبز في تأسيس المجتمع السياسي على العقد الاجتماعي الذي ابرم بين الافراد لينتقلوا من الحياة البدائية الى حياة الجماعة ، الا انه يختلف معه في وصف الحياة الفطرية والنتائج التي توصل اليها.

٢٢٥- د. عبد الكريم احمد: مبادىء التنظيم السياسي: القاهرة ١٩٧٥ ص ٤٥.

٢٢٦- د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٨.

د. رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٢.

٢٢٧- انظر: Oconnor, D: John Lock. London 1952, p.267.

الدكتور فؤاد العطار: المرجع السابق ص ١١٢.

٢٢٨- من أهم مؤلفات جون لوك: Two Treaties of civil Government 1690.

A letter for Tloeration.

An essay concerning Human Under standing.

فالحياة الفطرية الطبيعية للافراد عند لوك كانت تنعم بالخير والسعادة والحرية والمساواةتحكمها القوانين الطبيعية[٢٢٩] واذا كان الانسان في حياة الفطرة حراً وسيداً مطلقاً على نفسه وممتلكاته، متساوياً مع غيره وليس تابعاً لاحد، فلماذا يتخلى عن حريته ويخضع نفسه لسيطرة وقيادة أي قوة أخرى؟.

ان الفرد بالرغم من أن لديه مثل هذا الحق في حالة الفطرة، الا ان استمراره ليس مؤكداً بسبب ما يمكن ان يتعرض له من اعتداءات الآخرين. هذا ما دفعه راغباً الى ترك هذه الحالة التي - مهما كان فيها حراً - الا انها مملوءة بالمخاوف والاخطار الدائمة، وبالتالي الانضمام الى مجتمع ما مع الاخرين من أجل المحافظة المتبادلة على ارواحهم وحرياتهم واملاكهم التي سماها لوك «بالملكية» وكان ذلك بعقد ابرم بينهم وبين الحاكم، تم فيه التنازل عن القدر الضروري من حقوقهم الطبيعية لاقامة السلطة، مع الاحتفاظ بباقي الحقوق التي يجب على الحاكم حمايتها وعدم المساس بها. وبالتالي فالسلطة التي تمنح للحاكم بموجب هذا العقد لا تكون مطلقة، وانما مقيدة بما يكفل تمتع الافراد بحقوقهم الطبيعية الباقية والتي لم يتنازلوا عنها.

فالحاكم طبقاً لنظرية لوك طرف في العقد كما هم الافراد، وبالتالي ما دام ان شروط العقد قد فرضت على الحاكم الكثير من الالتزامات فهو مقيد وملتزم بتنفيذ هذه الشروط والا جاز للافراد مقاومته وفسخ العقد. لذا يعتبر جون لوك من انصار الحكم المقيد الذي بمقتضاه يجب ان يراعى الحاكم الصالح العام ويتقيد بالعمل لخدمته بغض النظر عن مصالحه الخاصة[٢٣٠].

جان جاك روسو J.J. Rousseau

لقد اشاد هوبز بنظرية السيادة في الدولة ورأى في اطلاقها وتركيزها في شخص واحد هو شخص الملك وسيلة فعالة لضبط عوامل الاضطراب والحروب الاهلية في بلاده، ولكنه لم يكن يتخيل أي يأتي من بعده جان جاك روسو

---

٢٢٩. يصفها لوك بقوله «حالة سلام وثقة وتعاون متبادل وصيانة للذات» وأن الناس كانوا يعيشون سويا وفق العقل من غير رئيس عام ذي سلطان ليحكم بينهم. انظر مؤلفه
Lock: The second Treatise of Government. 1690. p. 11.

٢٣٠. لمزيد من التفصيل راجع:
د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٣.
د. رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٣.
د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٢.
د. أحمد عبد القادر: دراسات في المذاهب السياسية/ القاهرة ص ١٢.

J.J. Rousseau ليستخدم نظريته في السيادة المطلقة ليعطيها للامة وليس للملك[231].

يعتبر الفيلسوف السياسي الفرنسي ج.ج. روسو أبعد وأعمق اثرا في تطور الفكر السياسي الحديث من زميليه السابق ذكرهما اصحاب النظريات العقدية. فابتداء من الثورة الفرنسية حتى وقتنا الحاضر ظلت اراؤه موضوع دراسة وتقييم مستمرين. وقد جاءت افكاره وآراؤه في عدة مؤلفات ومقالات منها «اعترافات» «واميل» «وأصل عدم المساواة» ولكن أهم مؤلفاته هذه وأعمقها أثراً في الفكر السياسي بل التاريخ السياسي هو «العقد الاجتماعي» le Contrat Social الذي اعتبر فيما بعد انجيلا للثورة الفرنسية.

واذا كان روسو يتفق مع لوك في وصف الحياة الفطرية بأنها حياة خير وسعادة يتمتع فيها الافراد بالحرية والاستقلال والمساواة، الا أنه اختلف معه في اسباب التعاقد واطرافه، ومن ثم النتائج التي تترتب على ذلك.

ففي الوقت الذي ذهب فيه لوك الى تفسير رغبة الافراد في التعاقد على أساس ضمان استمرارية المساواة والحريات العامة وضمان السلم الاجتماعي، فان روسو يرجعه الى فساد الطبيعة والحياة العصرية، وذلك بظهور الملكية الخاصة وتطور الصناعة وما رتبتاه من اخلال بالمساواة وتقييد للخريات. وبالتالي كان لا بد للافراد من السعي للبحث عن وسيلة يستعيدون بها المزايا التي كانوا يتمتعون بها في حياتهم الطبيعية دون الرجوع من جديد الى حياة الفطرة لان ذلك مستحيلا[232].

من أجل ذلك فقد اتفق الافراد فيما بينهم على ابرام عقد اجتماعي يتضمن تنازل كل فرد عن كافة حقوقه الطبيعية لمجموع الافراد الذين تمثلهم في النهاية الارادة العامة، وهي ارادة مستقلة عن ارادة الافراد فاطراف العقد هنا المجموع كوحدة واحدة والافراد بصفتهم الفردية.

على ان التنازل لا يفقد الافراد حقوقهم وحرياتهم لان الحقوق والحريات المدنية Civil Liberties التي تنشأ بموجب هذا العقد استبدلت بتلك الطبيعة

٢٣١- د. محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية. دار النهضة العربية بيروت ١٩٨١ص ٨٨.

وللمزيد من التفصيل راجع: د. عبد الحميد متولي: مبدأ السيادة في الاسلام بحث منشور بمجلة الحقوق. كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية. العدد الثالث والرابع ١٩٦٢-١٩٦٣ ص ٥٧.

٢٣٢- هذا ويذهب البعض الى ان حياة السلام التي كانت سائدة في مجتمع الفطرة لم تكن كافية لاشباع رغبات الفرد، مما دعاه الى التفكير في التعاقد - انظر:

Baradat, Leon: Political ideologies (op.cit) 66

Duguit, Leon: Traité de droit constitutionnel, 2ed T2 Paris 1923 p.17.

natural المتنازل عنها للارادة العامة. والتي ما هي الا مجموع هذه الحريات والحقوق والتي يخلقها و يحددها و ينظمها و يحميها التنظيم السياسي الناشىء بمقتضى هذا العقد. وعلى هذا تبقى المساواة بين الافراد قائمة.

وبقدر ما يدين جان ج. روسو لفكرة السيادة المطلقة عند هوبز فهو يدين ايضاً لجون لوك بتوجيه نظرية السيادة المطلقة نحو الامة[٢٣٣].

فحين تم التعاقد بين الافراد ومجموعهم حلت محلهم هيئة اخلاقية جماعية تألفت من مجموع الاعضاء الذين تعاقدوا والتي استمدت من هذا العقد وحدتها وشخصيتها العامة وحياتها وارادتها وأن هذا الشخص العام الذي يتكون على هذا النحو من جميع الاشخاص الاخرين سمي سابقا «بالمدينة» أما الآن فيسمى«بالجمهورية» او بالمجتمع السياسي و يطلق عليه اعضاؤه اسم «الدولة» وهكذا يبرر روسو خضوع الافراد خضوعاً مطلقاً لصاحب السيادة باعتماده على تفسير الارادة العامة[٢٣٤].

فالحكومة لا تقوم على أساس تعاقد بينها وبين المواطنين، وانما هي هيئة من المواطنين مكلفة من قبل صاحب السيادة بمباشرة السلطات الذي له ان يستردها وان يسندها الى اشخاص آخرين. وعلى هذا ففي الحالة التي تسيء فيها الحكومة مباشرة مظاهر السيادة وتوجهها لخدمة اغراضها الشخصية لا لخدمة الاغراض العامة كانت بذلك خائنة للامانة و بالتالي جديرة بالعقاب. لهذا كله اذا كان روسو قد اعطى الارادة العامة للسلطات المطلقة باعتبارها صاحبة السيادة، فان الحاكم ليس اكثر من ممارس لهذه السلطة وجب عليه احترام ما تمليه عليه الارادة العامة والا تعرض للعقاب. فجان جاك روسو اذن من انصار الحكم المقيد وليس الحكم المطلق كما وصفه البعض[٢٣٥].

هذه هي نظريات العقد الاجتماعي التي وضعت لتفسير وبيان العلاقة التي تربط الافراد بعضهم ببعض وبالكيان السياسي الذي بموجبها اصبح قائماً على ارادة الافراد التي اكسبته مشروعية واستقراراً بما فرضته ـ بصفة عامة ـ من التزامات وما رتبته من حقوق على ولكل من اطراف هذه العلاقة. ولتعطينا تفسيراً آخر لأصل الدولة وكيفية نشوئها.

٢٣٣ـ انظر بحث الدكتور عبد الحميد متولي: مبدأ السيادة في الاسلام (البحث السابق بيانه) ص ٥٧.

٢٣٤ـ يقول روسو «ولكي لا يكون العقد الاجتماعي مجرد قول فارغ. فهو يتضمن التعهد بأن من يرفض طاعة الارادة العامة سيضطر لأن يفعل ذلك بواسطة المجتمع كله» انظر:
.Rousseau Social contract I.ch. vi p 41

٢٣٥ـ لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق) ص ١١٨.
الدكتور محسن خليل (المرجع السابق) ص ٧٤.

انتقـــادات ...

لا يستطيع احد ان ينكر الدور الذي لعبته النظريات العقدية في تطور الفكر السياسي الحديث... ولكنها مع ذلك، تعرضت لعدة انتقادات اهمها:

١ - **الخيالية:** تعتبر نظريات العقد الاجتماعي نظريات خيالية لا سند لها من الواقع. حيث ان التاريخ لم يعطنا مثالا واحدا واقعياً بان جماعة من الجماعات، قد نشأت وقامت بواسطة العقد. لهذا فهذه النظريات غير واقعية ابتدعها اصحابها لتبرير اتجاهاتهم السياسية[٢٣٦].

٢ - **غير صحيحة من الناحية القانونية:** يعرف العقد بانه توافق او ارتباط بين ارادتين او أكثر بقصد تحقيق آثار قانونية معينة، هذه الآثار يعبر عنها احياناً بالمصالح والحقوق والتي لا يمكن ضمانها الا بالوسائل القانونية التي تتبناها السلطة. لذا فان القوة الالزامية للعقد لا توجد الا بوجود السلطة التي تقوم على حمايتها وتطبق الجزاءات اللازمة لضمان احترامها. وعلى ذلك فلا يمكن ان يكون العقد الذي يحتاج الى حماية السلطة العامة هو ذاته الذي انشأ هذه السلطة وأقامها[٢٣٨].

٣ - **غير صحيحة من الناحية الاجتماعية:** تفترض بعض النظريات العقدية السابقة الذكر ان الانسان كان في عزلة قبل نشأة الجماعة المنظمة. هذا القول اثبت علماء الاجتماع عدم صحته، لأن الانسان كائن اجتماعي بطبعه. وبالتالي فلا يتصور اذن انه كان يعيش في وقت من الاوقات في عزله كما صورته بعض هذه النظريات، وانما عاش في جماعات وان اختلفت طبيعتها[٢٣٩].

ومع ذلك وبالرغم من هذه الانتقادات السابقة نعود للقول ثانية بان هذه النظريات قد قدمت الكثير للديمقراطية وتقرير الحقوق والحريات العامة ومحاربة السلطان المطلق للحكام وارساء مبادىء الحكومة القانونية.

٢٣٦- يذهب رأي من الفقه الى أن التعاقد الصحيح قد تم في الدولة الاسلامية، عندما تعاقدت الامة ممثلة في أهل الحل والعقد «الاختيار» والحاكم ايا كانت تسميته خليفة أو أمير المؤمنين أو الامام بهدف تحقيق مصالح افراد الامة على مقتضى احكام الشريعة الاسلامية، هذا التعاقد لم يقم على الافتراض، بل هو عقد حقيقي وصحيح يتم برضاء طرفيه، كما أنها حددت من هو صاحب السيادة في الدولة حين انتهى الى ان السيادة للامة. فالامة هي مصدر السلطات وهي بمقتضى هذا العقد جعلت الحاكم مقيدا بما تضمنه هذا العقد من أحكام، ليس للحاكم ان يجاوزها والا جاز للشعب ان يعفيه من منصبه، د. فؤاد العطار المرجع السابق ص ١٣٩.

٢٣٧- د. جميل الشرقاوي (المرجع السابق) ص ٤٠٢.

٢٣٨- د. ثروت بدوي (المرجع السابق) ص ٦٧.

٢٣٩- د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٧٦.

المبحث الرابع
نظرية التطور التاريخي

لعل اهم ما تمتاز به نظرية التطور التاريخي عن غيرها من النظريات السابقة في انها لا ترجع أصل نشأة الدولة الى عامل محدد بذاته. وانما الى عوامل متعددة كالقوة والاقتصاد والدين والفكر الخ... هذه العوامل تفاعلت مع بعضها البعض مما ادى الى تجمع مجموعة من الافراد وظهور فئة استطاعت فرض سيطرتها على باقي الجماعة، وبالتالي ظهور هيئة عليا حاكمة واخرى محكومة تجسد معنى التجمع القائم على فكرة الاختلاف السياسي الذي ارتكز عليه البعض في تعريفه للدولة[٢٤٠].

ان تفاعل هذه العوامل من اقتصادية واجتماعية وفكرية ومادية لم يحدث فجأة وفي تجمع واحد، وانما حدث في فترات زمنية طويلة ونطاقات مكانية متباعدة، الامر الذي أدى الى امكانية تغلب هذه العوامل على الاخرى وبنسب متفاوتة. هذا الاختلاف في التأثير ادى في النهاية الى اختلاف في الانظمة السياسية وأشكال في الحكومات.

هذه النظرية لاقت قبولا واسعاً لدى الفقه لانها أولا لا ترجع اصل الدولة والى عامل محدد بذاته وثانياً لقربها من المنطق الذي يصعب بمقتضاه وضع نظرية عامة محددة لبيان اصل نشأة الدولة بصبغة عامة وذلك لاختلاف الطبيعة والظروف التاريخية والاحوال الاجتماعية والاقتصادية التي تساهم في نشأة الدولة[٢٤١].

ومن انصار هذه النظرية في فرنسا العميد ديجي وبارتلمي ومودو. فالدولة في نظر العميد ديجي Duguit عبارة عن ظاهرة تاريخية أو حدث اجتماعي ناتج عن قيام طائفة من الافراد بفرض ارادتها على بقية افراد المجتمع بواسطة الاجبار المادي La contrainte materille ولذلك ففكرة الاختلاف السياسي politique differenciation الناتجة عن تفاعل عناصر متعددة هي المميزة الرئيسية للتنظيم السياسي الحديث وهو الدولة. وفكرة الاختلاف السياسي منذ البداية مصدرها القوة. هذه القوة لا تتمثل في القوة المادية فحسب بل تشمل ايضاً مختلف صور

٢٤٠- د. عثمان خليل و د. سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٤.
د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٩١.

٢٤١- انظر في ذلك: د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٨،
د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٧٩.

القوى من مادية او فكرية او اقتصادية. والتي اعطت في مجموعها الفئة الحاكمة من بسط سيطرتها واصدار أوامرها الى بقية الافراد[٢٤٢].

وبناء على ذلك كله تتفق نظرية العميد ديجي مع نظرية التطور التاريخي في ارجاع اصل نشأة الدولة الى عوامل متعددة وليس الى عامل محدد بذاته[٢٤٣].

المبحث الخامس
النظرية الماركسية

لم ينظر ماركس الى الدولة على اعتبار انها ظاهرة حتمية أو سرمدية بقدر ما هي حدث تاريخي عارض جاء نتيجة لانقسام الجماعة الى طبقات متصارعة واحتكار البعض منها ملكية الانتاج، والتي استطاعت بواسطتها استغلال سائر الطبقات في المجتمع وتسخيرها لخدمتها[٢٤٤].

لذا فالدولة عند ماركس لا تعدو أن تكون ظاهرة قانونية تمثل انعكاساً لتكوين الطبقات، وسيطرة احداها على المجتمع الذي تحكمه هذه الدولة[٢٤٥].

وعلى هذا فان ظهور الدولة ووجودها مرتبط بظاهرة الصراع الطبقي لما تمثله في النهاية من سيطرة احدى الطبقات في المجتمع على غيرها من الطبقات الاخرى، مستمدة قوتها وسيطرتها مما تملكه من أدوات الانتاج وسيطرتها على الجانب الاقتصادي الذي يتبعه سيطرة حتمية على الجانب السياسي، مما يعلي التنظيمات الاقتصادية على التنظيمات السياسية والتي يجب ان تكون تعبيراً صادقاً عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع[٢٤٦].

٢٤٢- Duguit, Leon: Traite de droit const. (ouv. cit) p 536

٢٤٣- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٣٦.
روبرت م. ماكثير: تكوين الدولة. ترجمة د. حسن صعب. دار العلم للملايين: بيروت الطبعة الثانية ١٩٨٤ ص ١٧٣.

٢٤٤- لذا يصف ماركس الدولة بانها ظاهرة طفيلية تمتص دماء المجتمع وتعوق حركته ويكون الحكام فيها بمثابة سلطة مستقلة عن الشعب ومسخرة لخدمة الطبقة على حساب مصالح الطبقات الاخرى. راجع الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية. المطبعة الحديثة. دمشق ١٩٧٦ ص ٤١١. ستالين: اسس اللينينية. حول المسائل اللينينية. بيروت ص ٦١.

٢٤٥- د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية (المرجع السابق) ص ١٣٦.
د. عبد الحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤.

٢٤٦- Hauriou, Giequel, et Geland: droit const. et Inst politiques, Paris 1980 p.578.
Lenin, V.: L'etat et larevolution. libraire du L'Humanite. Paris 1925 p.5.

الفصل الخامس
وظيفة الدولة

تنقسم وظائف الدولة Fnctions of the state الى وظائف اساسية ووظائف ثانوية.

فالوظائف الاصلية هي الاعمال التي تنحصر في سعي الدولة الى المحافظة على سلامتها من الداخل والخارج واقامة العدل بين السكان. هذه الوظائف تعبر عن الحد الادنى لما يجب ان تقوم به أي دولة وهي تشمل:

١ ـ وظيفة الدفاع الخارجي وذلك بتأمين الدولة ورعاياها من أي اعتداء خارجي عن طريق اقامة الجيوش فيها.

٢ ـ وظيفة الامن الداخلي Security وذلك بالسهر على تحقيق الامن وحماية المواطنين في انفسهم وأموالهم من اي اعتداء يمكن ان يتعرضوا له. الامر الذي يقتضي اقامة قوات الامن والشرطة لمنع وقوع الجريمة وتعقب مرتكبيها ان وقعت.

٣ ـ تحقيق العدل بين الافراد وذلك باقامة القضاء للفصل بين المنازعات التي تنشأ بينهم Justice.

واذا كانت هذه الوظائف الاساسية للدولة تعد اعمالا رئيسية وتعبر عن ادنى واجباتها فهي مرتبطة ايضا مع وجودها ولا خلاف عليها، فان هناك اعمالا اخرى ثانوية تقوم بها الدولة بهدف تحقيق خير الجماعة واسعادها تتعلق بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ـ هذه الاعمال ما زالت محل اختلاف ظاهر بين الدول المعاصرة وذلك لاختلاف المذهب او «الايديولوجية» الذي تنتمي اليه كل دولة من هذه الدول.

المذاهب «الايديولوجيات»

اكتسب اصطلاح «ايديولوجية «Ideology» أهمية خاصة منذ السنوات التي اعقبت الحرب العالمية الثانية حينما بدأ الصراع بين المذاهب السياسية يفرض نفسه على المسرح السياسي للعالم الحديث[٢٤٧].

٢٤٧ـ يشير الفقه الى ان الموطن الاصلي لاصطلاح الايديولوجية هو فرنسا. فكان اول من استعمل هذا الاصطلاح هو ديستوت دي تراسي Antonie Louies Claude. Destutt de Tracy
Baradat, Leon; political ideologies (op.cit) p.30.

ولكن أهمية هذا الاصطلاح زادت واصبح متداولا في اواخر القرن التاسع عشر ليعني «مجموعة من الافكار الاساسية التي تنبثق من العقائد والقيم المتصلة بتراث حضاري معين، لتصور بصفة شاملة ما هو كائن وما سيكون، لترسم بذلك اطارا لحركة الجماعة السياسية وتحدد معالم اهدافها[٢٤٨].

واذا كان المذهب «الايديولوجية» يعرف بهذا المعنى والمضمون فان وظيفة الدولة في الميادين الخارجة عن نطاق الدولة الحارسة L'Elat Gendarme تبقى متأثرة ومتغيرة لا تتحدد معالمها وتتضح الا من خلال المذاهب العامة التي توجهها عبر المؤثرات التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والدينية. فالى اي مدى تتدخل الدولة في هذه الميادين، والى اي حد تستطيع منافسة الفرد في انشطته المتعددة؟

- هل تترك الدولة هذه الميادين وتجعلها حكرا للنشاط الفردي بصفة مطلقة لتتفرغ للقيام بوظائفها الاصلية داخل نطاق الدولة الحارسة.
- ام تتدخل بلا حدود في هذه الميادين
- ام تتدخل بشكل وسط وبدرجة معقولة بحيث لا تترك الفرد طليقا من كل قيد من ناحية مع تحديد مجال تدخلها من ناحية اخرى.

ازاء الاجابة على هذه التساؤلات ظهرت مذاهب ثلاثة تحدد وظيفة الدولة وترسم معالم اهدافها. وهي:

- المذهب الفردي (الايديولوجية التحررية).
- المذهب الاشتراكي (الايديولوجية الاشتراكية).
- المذهب الاجتماعي.

وادا كانت هذه المذاهب الثلاثة تمثل في الوقت الحاضر صراعا ايديولوجيا عالميا يحدد جوانب متعددة في حياة الافراد والدول، فان للاسلام ايضا دورا بارزا ومتميزا عنها. فما دور كل من هذه المذاهب والايديولوجيات في تحديد وظيفة الدولة المعاصرة.

٢٤٨- د. رمزي الشاعر: الايديولوجية التحررية وأثرها في الانظمة السياسية. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. العدل الاول. يناير ١٩٧٥ ص ٣٣٢. انظر ايضا: د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٢٦.

Baradat, (Lcon op.cit) p 30

المبحث الأول

المذهب الفردي Individualism

لا يعني الكلام عن المذهب الفردي نظرية قال بها مفكر او تجربة عاشتها دولة، او قالبا نظريا محددا، وانما يتسع هذا المذهب ليشمل ما هو أكثر من ذلك.

فالمذهب الفردي يتسع كثيرا ليضم تلك الافكار والقيم والمبادىء التي تدور حول الفرد وحريته، وبالتالي فان الاطلاع على هذا المفهوم لا يتم من خلال تحليل لنظام او دراسة لمفكر، وانما يأتي من خلال ما قدمه الفكر السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يعد بمثابة منهل خصب استقى منه مضمونه الفكري العام.

أولا: التعريف بالمذهب الفردي.

يقوم المذهب الفردي على تمجيد الفرد واعتباره محور النظام السياسي. وبالتالي فالدولة والسلطة ما هي الا اداة لخدمة وتحقيق مصالحه وضمان حرياته. فالفرد بحقوقه وحرياته هو الغاية من النظام السياسي. ومن ثم يكون هدف الجماعة منصبا على اسعاد الفرد واطلاق حرياته. اما اذا كانت هناك قيود قد حدت من النشاط الفردي، فان الهدف منها هو اخضاع استعمال الحقوق الفردية لواجبات تحقيق مصلحة الجماعة التي لا تعدو ان تكون سوى حاصل جمع مصالح الافراد الذين يكونون مستقلين لا يجمعهم الا علاقة الجوار المكاني[٢٤٩].

واذا كان المذهب الفردي قد قام اساسا على اعلاء الفرد باعتباره الحقيقة الاولى التي سبقت المجتمع المنظم، فانه يتعين تحديد نشاط السلطة الحاكمة في اضيق الحدود والميادين حتى يدع للفرد اوسع المجالات لمباشرة نشاطه. وعلى هذا فطبقا للمذهب الفردي تقتصر وظيفة السلطة الحاكمة على نطاق الدولة الحارسة القائمة على حماية الامن الخارجي والداخلي وتحقيق العدالة. أما عدا ذلك فهو متروك للافراد يباشرونه بحرية تامة دون ادنى تدخل من السلطة الحاكمة لانه محظور عليها[٢٥٠].

٢٤٩- للمزيد من التفصيل انظر: د. عبد الحميد متولي: مبادىء نظام الحكم في الاسلام مع المقارنة بالمبادىء الدستورية الحديثة. الاسكندرية ١٩٧٧ ص ٩٢. د. رمزي الشاعر: الايديولوجيات (المرجع السابق) ص ١١. د. سموحي فوق العادة: موجز المذاهب السياسية. دار اليقظة الفكرية. دمشق ١٩٧٢ ص ٧٩.

٢٥٠- Burdeau, G: Traité de science politique. Tome V p. 316.

واذا كان الواقع التاريخي كما يقول الفقيه الفرنسي بيردو Burdeau لم يعرف الدولة التحررية (دولة واحدة فقط تبنت المذهب الفردي بمفردها) فانه قد عرف دولا تحررية. ولعل بيردو يقصد بقوله هذا الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا وبريطانيا، حيث تبلورت تعاليم المذهب الفردي وتأكدت في اعلانات الحقوق الامريكية والفرنسية. فقد تضمنها اعلان استقلال الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام ١٧٧٦ عقب مؤتمر فيلادلفيا، ثم تم صياغتها في دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام ١٧٨٧ الذي عكس في مضمونه احساس الشعب الامريكي وتطلعه نحو الحرية والمساواة. فتقرر في الاعلان ان «من الحقائق الثابتة ان كل الناس قد خلقوا متساوين لهم منذميلادهم حقوق لا تسلب مثل الحق في الحياة، والحق في ان يكونوا احرارا، والحق في التطلع الى السيادة ولم توجد الحكومات الا لضمان ممارسة هذه الحقوق[٢٥١].

اما الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان الذي صدر في ٢٦ آب ١٧٨٩ فردد نفس المعنى ليؤكد ان هدف النظام السياسي هو المحافظة على حقوق الافراد الطبيعيةالثابتة. فالدولة لا تخلق الحقوق الفردية لانها حقوق طبيعية ولصيقة بالفرد وأدميته. وقيام الجماعة السياسية كان فقط لحماية الحقوق والمحافظة عليها. لذلك نصت المادة الاولى من هذا الاعلان على ان «يولد الافراد و يعيشون احرارا متساوون امام القانون بحيث لا يقوم التفاوت الاجتماعي بينهم الا على اساس المصلحة العامة». كما نصت المادة الثانية من هذا الاعلان على «هدف كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الانسان الطبيعية التي لا يمكن ان تسقط عنه. هذه الحقوق هي الحرية الملكية والامن ومقاومة الاضطهاد[٢٥٢].

اما بريطانيا فقد كانت سباقه الى تأكيد هذا المعنى من الدولتين المذكورتين. كما جاء في ميثاق العهد الاعظم Magna Charta الا انها لم تكن تطبقه الا على فئة قليلة من الافراد، الى ان تغير بها الحال عام ١٨٣٢ بصدور قانون الاصلاح الانتخابي.

وعلى ذلك ومن مضمون ما تقدم تبين لنا ان انصار المذهب الفردي يحددون نشاط الدولة في نطاق المحافظة على البلاد ضد الهجمات التي تأتي من الخارج والسهر على الامن والنظام العام في الداخل واقامة القضاء للفصل في

= د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٩ وأيضا.
د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٤.

٢٥١. د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٤٦. وايضا:
Prewitt and Verba: Introduction to Am. Goverment 1977, p.557.

٢٥٢. راجع د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٩. د. رمزي الشاعر (الايديولوجيات) ص ٤٦.

المنازعات بين الافراد. أما غير ذلك من مجالات فهي محظورة على الدولة[٢٥٣].

أما الحقوق والحريات التي يتعين على الدولة احترامها وعدم التعرض لها فهي عبارة عن تلك الحقوق والحريات الطبيعية اللصيقة بالفرد لمجرد آدميته، وبالتالي فلا يمكن فصلها عنه او المساس بها. وأهم هذه الحقوق هي حق الملكية الفردية، حق الامن، حرية العبادة، وحق مقاومة الظلم والاستبداد وحرية الصناعة والتجارة[٢٥٤].

هذا ويمثل المذهب الفردي رد فعل مباشر وأكيد لتلك السلطة المطلقة للطبقة الحاكمة التي سادت قبل الثورة الفرنسية والتي كانت بمثابة شبح للطغيان والظلم في اعين الافراد يقتضي تقييده والحد من سلطاته.

ثانيا: مصادر المذهب الفردي.

تعددت المصادر الفكرية للمذهب الفردي بسبب تكوينه البطيء. وسنكتفي هنا ببيان أهم هذه المصادر بايجاز:

١ ـ النظريات العقدية:

لقد برزت قيمة النظريات العقدية من خلال محاولتها لبيان اساس واصل نشأة الدولة من خلال تركيزها على العقد باعتباره الوسيلة التي تم بمقتضاها انتقال الافراد من حياة الفطرة الى المجتمع المنظم. وكان من أهم من ساهم في صياغة هذه النظريات ـ كما بينا سابقا ـ الفلاسفة هوبز ولوك وروسو.

هذه النظريات العقدية وضعت لتفسير العلاقة التي تربط الافراد بعضهم ببعض وبالكيان السياسي الذي بموجبها اصبح قائما بارادة الافراد التي اكسبته مشروعية واستقرارا وبما فرضته من التزامات وما تبنته من حقوق على ولكل من اطراف هذه العلاقة. وبالتالي وضع حد للحكم المطلق الذي كان سائدا في ذلك الوقت وقبله. فكان لها الفضل الكبير في ترويج المبادىء الديمقراطية التي قام عليها المذهب الفردي وأهمها احترام الفرد وتقديس حرياته وحقوقه،

٢٥٣ـ Voir Burdeau, G: Traite de science politique (op.cit) p. 316.
د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٥. وأيضا:
د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٧٢.

٢٥٤ـ د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٠. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٤. د. ابراهيم شيحا: مبادىء الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١٦. د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة. دار النهضة العربية. القاهرة ص ٦٣.

وبالتالي كانت مساهمتها فعالة في اقامة صرح هذا المذهب وتفسير كثير من مبادئه[٢٥٥].

٢ ـ مدرسة القانون الطبيعي:

فكرة القانون الطبيعي ليست فكرة حديثة، بل هي فكرة قديمة تمتد جذورها الى التاريخ القديم والوسط. فقد عرفها الاغريق والرومان وانتقلت منهم الى مفكري العصور الوسطى وتم صبغ هذه الفلسفة بالصبغة الدينية ليزداد مقامها وسموها في اعين الناس خاصة اثناء فترة الصراع بين الكنيسة والملوك الذين حلوا محل الاقطاع في صراعهم مع السلطة الدينية[٢٥٦].

لقد كان من أهم من ارسى افكار مدرسة القانون الطبيعي في القرن السادس عشر الفقيه الهولندي جروسيوس Grotious الذي وصف القانون الطبيعي: بأنه المبادىء المستمدة من طبيعة الانسان عن طريق الاستنباط العقلي. وبالتالي فاذا كانت الدولة ليست الا مجتمعا تعاقديا، فان التعاقد هو الارادة العامة للافراد[٢٥٧].

حاول جروسيوس وباستمرار التأكيد على ان القانون الطبيعي مستقل عن غيره من قواعد الاخلاق والسياسة، بل هو ايضا مستقل عن القانون الطبيعي، لأن هذا الاخير من صنع البشر في حين ان القانون الطبيعي مصدره الطبيعة، لذلك فهو يقول «ان الطبيعة هي ام القانون الطبيعي»[٢٥٨].

واذا كانت الصورة الاولى للقانون الطبيعي قد لاقت رواجا على المستويين الفكري والشعبي لما تحمله من مبادىء مثالية وازلية، الا أنها قوبلت بالنقد والمعارضة فيما بعد من انصار المدارس التاريخية والنفعية مما قلل ما كان لها من احترام وتقدير، وبالتالي العدول عن وضعها المطلق بما عالجته من أمور تتعلق بالفرد والعقل والجوانب المختلفة للقانون الطبيعي[٢٥٩].

٢٥٥ـ Mc Closkey, Henry: The political philosophy of liberalism. 1973, p.4. وايضا Barker, E: An Introduction to Social contract (op.cit) p.28.

٢٥٦ـ د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٩٤. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٢. د. انور رسلان: الديمقراطية بين المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي (المرجع السابق) ص ١٣١.

٢٥٧ـ هناك من اسهم مع جروسيوس في ارساء مبادىء مدرسة القانون الطبيعي مثل بيفندورف توماس، وولف انظر د. انور رسلان (المرجع السابق) ص ١٣٢. د. عبد الحميد متولي: سلسلة مقالات في الاسلام مجلة الحقوق العدد ٤٢٣ ص ٤٧.

٢٥٨ـ عن الدكتور انور رسلان (المرجع السابق) ص ١٣٣.

٢٥٩ـ د. ثروت الاسيوطي: نشأة المذاهب الفلسفية وتطورها. بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية. العدد الثاني، ١٩٦٦ ص ٣٨٣.

ومهما كان الخلاف حول تحديد مضمون القانون الطبيعي، فان المستقر انه قانون يقوم على تقرير حقوق وحريات طبيعية للانسان سابقة على وجود الدولة والقانون الوضعي، وان عدالة هذا القانون الاخير تقاس بمدى اقترابه من دائرة القانون الطبيعي وعدم تعارضه مع الحقوق والحريات الطبيعية الممنوحة بموجبه للافراد.

٣ ـ مدرسة الاقتصاد الحر:

ظهرت مدرسة الاقتصاد الحر بزعامة آدم سميث في انجلترا وكنيه في فرنسا وذلك في منتصف القرن الثامن عشر وكان يطلق عليها آنذاك مدرسة الطبيعيين او الفسيوقراطيين Les phsiocrates كرد فعل ضد مساوىء السياسة الاقتصادية التي كانت متبعة آنذاك تطبيقاً لتعاليم مدرسة التجاريين Mercantilism ـ تلك السياسة التي كان يسيطر عليها طائفة كبار التجار الرأسماليين التي كانت تفرض ما تشاء من ضرائب على السلع المستوردة بغية حماية بضائعهم وتقرير الاسعار التي يريدونها[٢٦٠].

لقد تأثر الفكر السياسي والاقتصادي بمبادىء هذه المدرسة تأثرا كبيرا من خلال ما نادى بها مفكروها وما دعوا اليه من ان تترك الدولة الحرية الكاملة للافراد في ممارسة نشاطهم الاقتصادي. وتبريرهم في ذلك ان كل فرد أكثر دراية بمصالحه الشخصية من الجماعة. بل وان مصلحة الجماعية تأتي في النهاية كنتيجة غير مباشرة لجهود الافراد في تحقيق مصالحهم. هذا وقد لخصت سياسة هذه المدرسة تلك العبارة التي تقول

«دعه يعمل دعه يمر» Laisser Faire, Laisser Passer والتي اصبحت فيما بعد رمزا للسياسة الاقتصادية الحرة.

وعلى هذا، فقد كان لمدرسة الاقتصاد الحر أثر هام في تكوين المذهب الفردي الذي قام اساسا بهدف حماية الفرد واطلاق حرياته سواء في المجال الاقتصادي او السياسي حتى عزا بعض الفقه اصل المذهب الفردي الى مفهوم الاقتصاد الحر الذي نشأ في نهاية القرن الثامن عشر معاصرا للثورة الفرنسية التي استخدمته لتبرير اتجاهاتها السياسية[٢٦٢].

٢٦٠ـ لمزيد من التفصيل راجع: د. عبد الحميد متولي: الاسلام ونظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية ١٩٧٦ ص ٩٧. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٣. د. أنور رسلان: الديمقراطية بين المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي (المرجع السابق) ص ١٣٥.

٢٦١ـ د. علي احمد عبد القادر: دراسات في المذاهب السياسية. دار النهضة العربية ١٩٦٤ ص ٢١.

٢٦٢ـ د. عبد الحميد متولي: الاسلام مبادىء نظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق) ص ٩٥. د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٥٣.

٤ ـ المسيحيـــة:

ان فكرة وضع قيود على سلطان الحكام للحيلولة دون استبدادهم، وكفالة الحريات كانت قد ظهرت في الغرب منذ القدم على اثر ظهور المسيحية. لهذا لم ينكر الفقه الدستوري والسياسي الدور الهام الذي قامت به المسيحية لتحديد سلطان الحاكم.[٢٦٣] وكان ذلك اثر فصلها بين الدين والدولة واخراج السلطة الزمنية من كل ما يتعلق بالدين وفقا لقول السيد المسيح عليه السلام «دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله» وقوله «ليست مملكتي في هذا العالم». هذا بدوره ادى الى نتائج متعددة ايضا أهمها تخليص الافراد من التبعية الدينيةللحاكم، ومن ثم شعورهم بالاستقلال عن الجماعة التي يدخلون في تكوينها، وتبعيتهم للكنيسة التي ما لبثت ان ضعفت وانتهت سيطرتها تاركة للافراد شعورهم بالاستقلال الكافي لمنعهم من الوقوع تحت السيطرة المطلقة للحاكم من جديد[٢٦٤].

٥ ـ نظرية التطور لداروين:

اذا سلمنا بما اورده داروين في نظريته حول التطور الذي يشرح فيها مبدأ «البقاء للاصلح» صح لنا ان نعتبر هذه النظرية مصدرا من مصادر المذهب الفردي.

فكل فرد يعتبر نفسه شخصا منتجا في المجتمع، وبالتالي فهو شخص صالح. وهذا معناه ان اي قيد يرد على حريته انما يمنعه من العمل الايجابي في المساهمة العامة من أجل الصالح العام الذي هو مجموعة المصالح الخاصة. وهذا معناه تعطيل لطاقاته.

ان القانون الاساسي للحياة هو الكفاح والبقاء للاصلح، وأن اتخاذ الدولة لوظيفة الاب في الاسرة لحماية ضعافها من سيطرة اقويائها عمل مخالف ومعارض لقانون الطبيعة الاساسي[٢٦٥].

٢٦٣ـ لقد كان عند اليونان بعض الحريات تتقرر بواسطة الشعب، ولكن برغم ذلك كان يختلف مفهومها عنه بعد ظهور المسيحية وما رتبته من نتائج فكرية وسياسية. انظر د. عبد الحميد متولي: الاسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق) ص ٨٨. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١١.

٢٦٤ـ ولقد تم صياغة هذه النتائج وتفصيلها في نظرية «مقاومة الظلم والطغيان» التي ايدها رجال الدين المسيحي في القرون الوسطى. انظر د. علي احمد عبد القادر: دراسات في المذاهب السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦. د. عبد الحميد متولي: نظام الحكم (المرجع السابق) ص ٣٣٩. وايضا:
Hauriou, Gicquel, et Gelard: droit constitutionnele et institutions politiques (op.cit) p.45.

٢٦٥ـ د. علي عبد القادر: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٢٦.

ثالثا: مبررات المذهب الفردي:

تبنى انصار المذهب الفردي مبررات مختلفة لدعم مذهبهم اهمها التاريخي والقانوني والاقتصادي والنفساني.

١ ـ التبرير التاريخي:

يذهب البعض الى انه ما دام الفرد سابقا على الجماعة فهو غايتها ومقدم عليها. فالافراد عندما قبلوا الانتظام في جماعات سياسية انما كان يهدف الحياة الافضل. وبالتالي لا يتصور ان يكونوا قد ارادوا ان ينقلوا حقوقهم وحرياتهم الى الجماعة لانها لصيقة بهم ولا يمكن ان تنفصل عنهم.

٢ ـ التبرير القانوني:

لما كان الفرد ـ كما تصوره انصار المذهب الفردي اسبق في الوجود من الجماعة يتمتع بحقوق وحريات لصيقة بشخصه فلا يجوز للسلطة المساس بها وكل ما يجب عليها ان تقوم به هو المحافظة عليها واحترامها. وبالتالي تتحدد وظيفة الدولة بالسلوك السلبي الذي يقتضي منها الامتناع عن اتيان اي فعل فيه مساس بالحقوق الطبيعية للافراد.

٣ ـ التبرير الاقتصادي:

لقد كان لمدرسة الاقتصاد الحر دور هام ومؤثر في تكوين المذهب الفردي، لذلك من الاسس التي قام عليها المذهب الفردي اطلاق الحرية الفردية في مجال النشاط الاقتصادي. وبالتالي فترك الافراد احرارا في مباشرة هذا النشاط بلا تدخل ولا قيود سيؤدي الى خلق روح الابتكار لدى الافراد. وهذا بدوره سيساعد على كثرة الانتاج وتحسينه. وبالتالي فالنظام الاقتصادي طبقا لهذا المبدأ هو الذي يقوم على الحرية ويمنع الدولة من التدخل.

٤ ـ التبرير النفساني:

يبرر المذهب الفردي من الناحية النفسية على أساس ان المواهب والطاقات الفردية لا تظهر الا اذا وجد الحافز الشخصي الذي ينميها. وبالتالي فتدخل الدولة في ميدان العمل الخاص سيؤدي تماما الى القضاء على المنافسة الفردية ومن ثم اضعاف الحافز الفردي وتبديد للطاقات[٢٦٦].

٢٦٦ـ لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau, G: Traite de science politique. T IV p. 160
د. محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ص ١١١، ١١٢. د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٦، ٣١٧. د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٧٠.

رابعا: نقد المذهب الفردي:

تعرض للمذهب الفردي الى عدة انتقادات اهمها:

١ ـ المذهب الفردي يتناقض مع مبدأ الديمقراطية.

اذا كان المذهب الفردي قد جعل من الفرد غاية الجماعة لا يجوز لها ان تمسه من قريب او بعيد الا من خلال نظرية التقديس المطلقة التي تمتع بها، فان هذا الاتجاه لن ينسجم مع مفهوم الديمقراطية وخاصة النيابية منها.

فالحكم الديمقراطي هو الذي يقرر خضوع الشعب الى ارادة الاغلبية، وبالتالي فهي تملك احداث تغييرات كثيرة في مركز الفرد وحقوقه، في الوقت الذي يذهب فيه المذهب الفردي، الى عدم امكان المساس به بأي حال. ومن هنا يبدو التناقض واضحا من خلال تعارض المذهب الفردي مع ابسط قواعد الديمقراطية النيابية[٢٦٧].

٢ ـ المذهب الفردي متناقض وخيالي.

يؤكد المذهب الفردي ان الفرد كان سابقا على الجماعة، يعيش في عزلة، ثم يبين ان تصرفات هذا الفرد كانت محكومة بقواعد القانون الطبيعي. فما الذي كان ينظمه القانون الطبيعي تصرفات الفرد مع نفسه ام مع غيره. وهل تصرفات الفرد مع نفسه تريد قانونا ينظمها؟

المذهب الفردي ايضا قام على اسس فلسفية وقانونية كانت من نسج الخيال ينقصها التبرير العلمي الصحيح[٢٦٨].

٣ ـ المذهب الفردي عاجز عن حماية حقوق الافراد ويؤدي الى الاحتكارات الاقتصادية.

ان أكثر ما يحققه المذهب الفردي من الدور السلبي للدولة هي المساواة القانونية التي تصطدم في الواقع مع الحرية الاقتصادية والتي اسهمت في ظهور طبقة برجوازية تحتكر مقاليد السلطة وتسخرها لتحقيق مصالحها على حساب عامة الشعب. وبالتالي فالحقوق التي تتقرر للفرد بمقتضى المذهب الفردي حقوق

٢٦٧ـ د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٨. د. رمزي الشاعر: الايديولوجيات (المرجع السابق) ص ٣٣. د. انور رسلان (المرجع السابق) ص ١٥٧. د. عبد الحميد متولي: مبدأ السيادة في الاسلام (البحث السابق) ص ١٤.

٢٦٨ـ د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٩.

شكلية لا يتمتع بها الا الطبقات الغنية التي تسيطر على المشروعات الاقتصادية الكبيرة لاستئثارها بالسوق وتكوين بها احتكارات ضخمة تتحكم بالاثمان. وهذا بمجمله يعني عجز المذهب الفردي عن توفير الحماية الفعالة لحقوق الافراد وحرياتهم[٢٦٩].

المبحث الثاني
المذهب الاشتراكي Socialism

نظرا للازمات الحادة التي تعرض لها المذهب الفردي بصفة عامة وانظمة الديمقراطيات الغربية بصفة خاصة فقد شعرت بعض طبقات من الشعب بعدم قدرة هذا المذهب والانظمة التي تبنته على معالجة احوالهم الاقتصادية والاجتماعية التي كانت تزداد سوءاً يوما بعد يوم، نظرا لحرمانهم من كثير من الحقوق الحريات التي تحتكرها طبقة مجدودة في المجتمع وتحديد وظيفة الدولة.

وأمام هذه الظروف والاحوال، ظهرت بعض النظريات التي حاولت وضع حلول ملائمة لوقف الاحتكار واستغلال الانسان للانسان، وتحرير الشعب قبل تسمية حرياته وسميت هذه النظريات بالنظريات الاشتراكية[٢٧٠].

والاشتراكية بصفة عامة يقصد بها ذلك النظام الذي يقوم على الغاء الملكية الفردية لاموال الانتاج وجعلها ملكا خاصا للدولة. لذا فهي تتنافى مع حرية التملك التي تعد اساسا وركنا من اركان المذهب الفردي.

لذلك يستعمل اصطلاح الاشتراكية كثيرا للتعبير عن التبريرات المختلفة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بأي صورة وعلى اي درجة[٢٧١].

والمذاهب الاشتراكية متعددة ومتنوعة، تتدرج من الماركسية في اقصى اليسار الى المذهب الاجتماعي في اقصى اليمين. لذا سنقصر بحثنا هنا على الماركسية. لاننا سنبحث المذهب الاجتماعي في مبحث مستقل.

٢٦٩- د. انور رسلان (المرجع السابق) ص ١٥٧. د. عبد الميد متولي: مبادىء الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق) ص ٩٧.

٢٧٠- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣٤٢. وانظر ايضا د. انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٥٥.

٢٧١- د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٤.

مطلب واحد

الماركسية Marxism

أولا: التعريف بالماركسية:

الماركسية مذهب اقتصادي سياسي اجتماعي وضع اسسه الفيلسوف الالماني كارل ماركس وزميله فردريك انجلز[٢٧٢]، والذي لخصاه في البيان الشيوعي Communist Manifesto... ثم توسعا في شرحه بعد ذلك ليكون الايديولوجية العامة التي تستند اليها كثير من انظمة الحكم في مبادئها ونظرياتها في العالم كالاتحاد السوفييتي والصين الشعبية وتشيكوسلوفاكيا والمانيا الشرقية ورومانيا والمجر والبانيا وبلغاريا[٢٧٣]. ويطلق على المذهب الماركسي الاشتراكية العلمية الثورية.

فالماركسية مذهب اشتراكي لانه يهدف الى القضاء على النظام الرأسمالي ونظام الطبقات، بتملك الدولة لوسائل الانتاج قبل كل شيء. فتاريخ المجتمعات - كما يصفه ماركس - قائم على الصراع بين الطبقات والتي تسعى كل منها الى استغلال الاخرى، فينشأ الصراع فيما بينها الى ان تنهار الطبقة المستغلة وتسود الطبقة الاخرى. ويستمر هذا الصراع الى ان يظهر المجتمع اللاطبقي.

والماركسية اشتراكية علمية لانها جاءت نتيجة لدراسة استقرائية للنظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي كانت سائدة آنذاك. وبالتالي فهي مميزة عن الاشتراكية المثالية الخيالية Utopia التي سبقتها.

وهي ثورية لاساليب العمل العام التي تدعو اليها وتتميز بها عن الاشتراكية الاصلاحية او المعتدلة[٢٧٤].

٢٧٢- البيان الشيوعي هو نداء اعده ماركس وانجلز عام ١٨٤٨، بناء على طلب جمعية سرية بغرض الدعوة الى تكتل العمال في مجهود مركز لقلب النظم القائمة في اوروبا. وهو من ذلك الحين اعتبر من أهم الوثائق في تاريخ الفكر الاشتراكي.
انظر. Voir: Baradat, Leon: Political Ideologies (op.cit) p. 150.
أهم مؤلفات ماركس: نقد فلسفة هيجل، بؤس الفلسفة، بيان الحزب الشيوعي، نقد الاقتصاد السياسي ورأس المال. اما انجلز فكتب: ضد دوهرنج، لودفيج فويرباخ، اصل العائلة والملكية الخاصة والدولة.

٢٧٣- د. عبد الحميد متولي: الاسلام ومبادىء نظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق) ص ١٤٧. د. عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية ص ٩٩.
Ricker, William: Political Coalition. 1962, p.5.

٢٧٤- يقول ماركس «هدفنا النهائي هو الكشف عن القانون الاقتصادي لحركة المجتمع الحديث» انظر جورج بوليتز - اصول الفلسفة الماركسية، ترجمة شعبان بركات (دون تاريخ) بيروت ص ٤٠٢.

يشير ماركس الى ان النظام الاقطاعي كان يقوم على استغلال السادة الاقطاعيين لاتباعهم، وفي عصر الصناعة الآلية تكونت طبقة البرجوازيين من اصحاب رؤوس الاموال في مجالي الصناعة والتجارة وتمكنت من القضاء على الطبقة الاقطاعية، وبدأت الطبقة الرأسمالية الجديدة في استغلال طبقة العمال الكادحة عن طريق استيلائها على فائض القيمة، الامر الذي يؤدي الى تفجير الصراع بين الطبقتين، الطبقة الغنية القليلة العدد، والطبقة الفقيرة الكثيرة العدد[٢٧٥].

والنتيجة في نظر ماركس محتومة. ذلك ان السير الطبقي للرأسمالية يؤدي الى تركيز الاموال وادوات الانتاج لدى عدد من الافراد يتناقص باستمرار، في حين يتزايد عدد افراد الطبقة الكادحة. و يمعن الرأسماليون القلائل في الاستغلال. و يزداد الجانب الثاني بؤساوشقاءاً..الى ان تتمكن الطبقة الكادحة من القضاء على البرجوازيين والرأسماليين. وسبيل ذلك هو اتحاد العمال والعمل الثوري العنيف الذي يؤدي الى نتائج مؤكدة وسريعة[٢٧٦].

و يتبع ذلك دكتاتورية الطبقة الكادحة التي تستمر في نضالها الى ان تقضي على جذور الطبقة البرجوازية، فينشأ حينئذ المجتمع اللاطبقي المجرد من الصراع، وتزول الحاجة الى الدولة، وتتلاشى جميع التنظيمات التي ابدعتها البرجوازية لاطالة امد استغلالها وهيمنتها على السلطة[٢٧٧].

فالماركسية اذن تشكل بناء فلسفيا شاملا، ذا جوانب متعددة اهمها الجانب الاقتصادي والجانب السياسي.

فالجانب الاقتصادي فيها يقوم على بيان صور الاستغلال الاقتصادي الذي عاصره ماركس، مما دفعه الى الدعوة الى انهاء الملكية الخاصة لعناصر الانتاج والاستعاضة عنها بالملكية الجماعية.

أما الجانب السياسي فيقوم على حتمية تغير المجتمع من خلال تفاقم المتناقضات التي يعيشها النظام الرأسمالي على نحو يدفع بالبروليتاريا الى الاستيلاء على السلطة، واداء رسالتها في انهاء استغلال الانسان للانسان، وانهاء عهد الحاجة[٢٧٨].

٢٧٥- انظر Propper, K: The open society and its enemies. London 1954, p.14.
د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٠٥.

٢٧٦- يبدو أن ماركس لم يتخذ موقفا محددا وواضحا تجاه العنف الثوري. فتارة نراه يحث عليه وطورا يدعو الى العمل السلمي. انظر د. فؤاد العطار (المرجع السابق) ص ٣٢٧.

٢٧٧- د. كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩٤.
د. رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧.

٢٧٨- انظر Hauriou A. et Gicquel J. et Gelard (op.cit) p.576.
وايضا د. عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق) ص ٢٥.

وبربط الجانب الاقتصادي بالجانب السياسي، نجد ان الماركسية ترى ان الاقتصاد - وعلى الاخص في جانبه الانتاجي - هو الذي يحدد عمليات الحياة الاجتماعية والسياسية والقانونية خلال فترة تاريخية معينة. ومن ثم فالحالة السياسية لاي مجتمع، انما تتحدد وفق اسلوب الانتاج الشائع في تلك الفترة التاريخية التي يمر بها[٢٧٩].

ثانيا: مصادر الماركسية:

تنسب الماركسية اصلا لى ماركس وانجلز على النحو الذي بيناه قبل قليل. لذا فهما المصدر الرئيسي والمباشر لهذا المذهب. الا ان تقليد الباحثين في الماركسية قد درج على معالجة هذا الموضع من ناحية المذاهب الفكرية التي استرشد بها مؤسسا الماركسية والتي وصفها لينين في كلامه عن الماركسية بقوله[٢٨٠] «انها الوريث الشرعي لخير ما ابتدعته الانسانية في القرن التاسع عشر»: الفلسفة الالمانية، الاقتصاد السياسي الانجليزي والاشتراكية الفرنسية[١٨١].

١ - الفلسفة الالمانية:

يعتبر الفيلسوف الالماني هيجل من أكثر المصادر الفكرية أثرا في فكر ماركس وزميله انجلز خاصة في منطقه الجدلي ودراسته للتاريخ القائم على فكرة القضية ونقيضها. فالتطور هو بمثابة منوال متصل لنشأة الجديد وزوال القديم، وان الحركة الظاهرية ما هي الا نتيجة اجتماع المتناقضات[٢٨٢].

لقد تبنى ماركس هذه الفلسفة ليطبقها في مجال الاقتصاد والسياسة وبيان مدى قوة تأثير الاولى على الثانية. وبالتالي فانه يرى ان اي تغير في المادة والاقتصاد بالذات يتبعه تغيير في السياسة. فالشعور النفسي والنشاط الفكري انما هو نتيجة لتغير آلة الانتاج، لأن المادة في المستوى الاجتماعي تعبر عن نفسها في الاقتصاد. وعلى هذا اذا كانت جدلية هيجل تتسم بالفكر والروح، فان جدلية

٢٧٩- د. عبد الكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٦١. د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣٤٦.

٢٨٠- عن الدكتور اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٩٣.

٢٨١- ذهب البعض الى اعتبار فلسفة روسو من المصادر الرئيسية للمذهب الماركسي. بل ذهب البعض ابعد من ذلك وارجعها لبعض المذاهب والاجتهادات الشرقية كاشتراكية القرامطة وجدلية ابن رشد ومادية ابن خلدون ومنهجه الاجتماعي. للمزيد انظر. الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق) ص ٣٤٢. الدكتور عبد الله عزام: السرطان الاحمر ص ٢٣٨. مجموعة مؤلفين: الثقافة القومية الاشتراكية. دمشق ١٩٧٥ ص ٢٥.

٢٨٢- د. انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٦٢. د. راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي ١٩٧٦ ص ١٤٥.

ماركس تقوم على الاقتصاد والمادة. وعليها رتب ماركس حتمية هلاك المجتمع الرأسمالي - لأنه طبقا لهذا الرأي - يحمل في ثناياه بذور فنائه[٢٨٣].

هذا وقد كانت لاراء الفيلسوف الالماني فويرباخ (١٨٠٤-١٨٧٢) أثر هام في مادية ماركس وذلك من خلال الهجوم الذي شنه فويرباخ على فلسفة هيجل المثالية مستبدلا المادية بالفكر والعقل على الرغم من الانتقادات التي وجهها له ماركس[٢٨٤].

٢ - الفكر الاقتصادي الانجليزي:

كان الفكر الاقتصادي الانجليزي الذي تمخض عن ابحاث آدم سميث في القيمة وما اضاف اليها ريكاردو من مفاهيم اخرى حاول وليم تومسون التقريب بينها وبين منفعة بنتام وآراء أوين للوصول الى نظام اشتراكي من أهم ما اطلع عليه ماركس وتأثر به مما كان له الدور البارز في بناء نظريته الاقتصادية وخصوصا ما تعلق منها بالعمل وتقسيمه، وما يقدم في مقابلة، الذي على هديه صاغ ماركس نظريته المعروفة بنظرية فائض القيمة Surplus Value[٢٨٥].

ان تأثر ماركس بهذه المدارس الاقتصادية لم يحل بينه وبين انتقاداته المباشرة لهذه المدارس خاصة تفسيرها للاقتصاد بانه مجرد مبادلة سلعة بسلعة اخرى، دون محاولة لترجمة الصلات التي تقوم بين الافراد والصراع القائم بينهم[٢٨٦].

٣ - الاشتراكية الفرنسية والانجليزية:

شهد القرن الثامن عشر والتاسع عشر قيام عدة اتجاهات مناهضة للمذهب الفردي خاصة بجانبه الاقتصادي القائم على اساس المنافسة الحرة. هذه الاتجاهات تتحد فيما تدعو اليه من ان حل المشاكل الاجتماعية لا يمكن ان يتم الا بتغيير النظام الاقتصادي والاجتماعي السائدين تغيرا جذريا وذلك للتخلص من الصراع والتنافس من أجل سد الحاجات الاساسية للفرد دون اسراف وذلك على غرار ما حاولت شرحه المدارس المثالية idealist او اليوتوبية

٢٨٣- د. محمد البهي: الفكر الاسلامي الحديث، مكتبة وهبه، الطبعة السابعة، ص ٣٠٨.
د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٩.
Baradat, Leon: political Ideilogies (op.cit) p. 157.
٢٨٤- د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٩٥.
٢٨٥- جورج بوليستزر: اصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق) ص ٣٨٩.
د. راشد البراوي: تطور الفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ١٤١.
٢٨٦- د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٩٧.

Utopia التي تزعمها توماس مور في القرن السادس عشر مقلدا افلاطون في جمهوريته المثالية[287].

كان سان سايمون Saint Simon من أعلام الاتجاهات الاشتراكية الحديثة، حيث دعا الى محاربة جميع انواع الاستغلال التي تتعرض لها الطبقة العاملة في ظل نظام الملكية الخاصة التي يجب ان تبقى في حدود القدرة على استخدامها في غرض معين. لذلك فهو من اعداء نظام الميراث.

وفي نفس الفترة التي ظهر فيها سان سايمون ظهر الفيلسوف الاشتراكي فوريبه Fourier ليبين ازمات الصناعة والانتاج وما يتعرض له العمال من مظالم بسببها[288]. ومع اتفاق سان سايمون وفوريبه على كثير من المبادىء والاهداف الا انهما يختلفا من ناحيتين:

الناحية الاولى: اذا كان سان سايمون يدعو الى ان الحل الجماعي والشامل لمشكلات المجتمع لا يتأتي الا بالمشروعات الضخمة والصناعة الكبيرة التي تشرف عليها السلطة فان الحل عند فوريبه يكمن في تكوين مجتمعات محلية صغيرة نسبيا توفر لاعضائها حياة بسيطة تقوم اساسا على الزراعة.

اما الناحية الاخرى: فتظهر في دعوة سان سايمون واتباعه الى الغاء حق الملكية الخاصة في حين اعتبره فوريبه نظاما طبيعيا تتطلبه رغبة متأصلة في طبيعة الانسان التي لا تتغير[289].

هذا وفي نفس الوقت الذي قام فيه سان سايمون وفوريبه بدعوتهم الاشتراكية في فرنسا، كان هناك دعوة أخرى في بريطانيا يقودها روبرت اوين الذي اعتبر رائد الاشتراكية الانجليزية الاول لما قام به من أعمال وما دعا اليه من افكار في انجلترا والولايات المتحدة الامريكية ـ خاصة ولاية انديانا ـ لوقف الظلم الاجتماعي وتحسين احوال العمال[290].

هذا وبالرغم مما قدمه هؤلاء الرواد للفكر الاشتراكي الا انهم لم يبينوا الطرق العملية لتحقيق الاهداف التي سعوا الى تحقيقها وان كانوا قد دعوا الى

٢٨٧ـ د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٦. د. عبد الكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٦٠.

٢٨٨ـ د. ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٧. جورج بوليستزر: اصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق) ص ٣٩٧.

٢٨٩ـ د. عبد الكريم احمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٦٢.

٢٩٠ـ د. راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي (المرجع السابق) ص ١٤٠. د. محمد عويس: الاشتراكية والتطبيق الاشتراكي العربي، مطبعة الرسالة ١٩٦٠ ص ١٠١.

انشاء بعض المجتمعات النموذجية.

لكن هذه الدعوات لم تنجح بسبب اغفالهم لوجود التناقض الرأسمالي بين العمال وأرباب العمل من اصحاب رؤوس الاموال الكبيرة.

ثالثا: الاسس العامة للماركسية:

على ضوء التعريف السابق للماركسية ومصادرها يتبين لنا أن هذا المذهب قد انكر قدرة المذهب الفردي على توفير ضمان اي حق او حرية وذلك للدور السلبي للدولة في المجالات الخارجة عن نطاق وظيفة الدولة الحارسة واغفالها للعامل الاقتصادي واثره على كافة التنظيمات القائمة في اي مجتمع سياسي.

فشكل الدولة ووظيفتها وتقرير الحقوق والحريات واعمال مبدأ الديمقراطية انما تأتي كنتيجة للنظام الاقتصادي السائد في فترة زمنية معينة. هذا النظام هو الذي يكيف صورة الحياة الاجتماعية والسياسية والفكرية. كل ذلك يبدو واضحا من خلال ابراز اهم المبادىء التي قامت عليها الماركسية ثم بعض تصورات هذا المذهب لبعض من الاسس والمبادىء الدستورية.

١ ـ المبادىء العامة للماركسية

أ ـ المادية الجدلية Dialectic Materialism

يتسم المذهب الماركسي بالمادية. فالمادية هي الحقيقة الاساسية، وما الروح والفكر الا مجرد مشتقات منبثقة منها ونتيجة لها. وبالتالي فالماركسية تنكر اعتبار الروح جوهرا متميزا. وهي في هذا متبعة وليست مبتدعة، لانها تلتقي في ذلك مع مذهب فلسفي قديم قدم الفكر الانساني[٢٩١].

ولكن اهم ما يميز مادية ماركس هو اقرانها بمفهوم الجدلية التي قال بها هيجل لتفسير تطور العالم. فهو يرى ان العالم لا يتطور ولا يتقدم بمجرد

٢٩١ـ د. كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٧٦ ص ٣٩٦ ايضا: د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٠٣.

Hauriou, Gicquel et Gelard: op. cit., p.576

د. انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٣٦٢.

د. محمد بلتاجي: بحث في مجلة اضواء على الشريعة. الرياض ـ العدد الثامن عشر. جمادي الاخر ١٣٩٧ هـ ص ٧٩. انظر كذلك:

Leon P. Baradt: Political Ideologies op. cit., p. 156

تغير يطرأ على معطى ثابت، بل لا بد ان يكون هناك خلق جديد وابداع.

فوجود امر معين (أطروحة Thesis) يستدعي نقيضه (الطباق Antithesis) و يولد الصراع بين النقيضين نتيجة (مركبا Synthesis) يتفوق عليهما[٢٩٢].

الا ان ماركس لم يتقبل مثالية هيجل باعطاء الفكر اساس التغير، بل قلبها الى المادة، متأثرا بفويرباخ. و بالتالي يجعل من التقدم الجدلي صفة للمادة، بل ان القوة المتصارعة هي قوة مادية، وأن هذه القوى لا الافكار هي التي تدير حركة عجلة التاريخ[٢٩٣].

وعلى الصعيد الاجتماعي والسياسي تتحد الجدلية المادية بمادية تاريخية. لتعطي تفسيرا لتطور المجتمعات الانسانية، عن طريق الافضلية للعناصر المادية. و بالتالي فالظواهر الفكرية والروحية تنشأ من الظواهر المادية ، وبصورة خاصة ظروف الحياة الاقتصادية.

فالافكار والعواطف، وكذلك الطبقات الاجتماعية التي تتجسد فيها هذه الافكار والعواطف (اخلاق، دين، قانون، فن) تبقى خاضعة للظروف المادية، وليس الوجدان الانساني هو الذي يحدد وجدان البشر.

وما هو حقيقي عند ماركس وانجلز، ان التاريخ يفسر نفسه بالمادية التاريخية، وهي الاساس الثاني لهذا الفكر[٢٩٤].

ب - المادية التاريخية Historical Materialism

لم يقف ماركس عند ارجاع الظواهر الفكرية والروحية الى الظواهر المادية، بل ذهب الى اعمق من ذلك وأبعد، عندما اعزى هذه الظواهر المادية الى الاقتصاد وفق الانتاج القائم بين الافراد. ومن ثم فالتطور التاريخي للبشرية بصورة عامة، ليس بوليد لقوى فكرية او روحية، بقدر ارتباطه بعملية الانتاج،

٢٩٢- د. راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي (المرجع السابق) ص ١٥٣.
ولمزيد من التفصيل: جورج بوليستزر: أصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق) ص ١٥٢ وما بعدها.

٢٩٣- انظر Hauriou, Gelard, et Gicquel: (op.cit) p. 576.
وايضا: Leon P. Baradat: Political Ideologies. ouv.cit., p.161.

٢٩٤- يقول ماركس «ان طريقة انتاج الحياة المادية هي التي تحدد سياق الحياة السياسية والاجتماعية والروحية بشكل عام. فليس وعي البشر هو الذي يحدد وجودهم انما الامر على العكس، فوجودهم الاجتماعي هو الذي يحدد وعيهم»، نقلا عن الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩٧. انظر كذلك:
Hauriou, Gicquel, et Gelard: ouv.cit., p. 576

وان اي تغيير او تطور في هذه العملية، يؤدى بصورة حتمية ومؤكدة الى تغيير في طبيعة ومستوى العلاقات القائمة بين الافراد ومن ضمنها العلاقات السياسية[٢٩٥].

وطبقا لهذه النظرية يرى ماركس (ان وسائل الانتاج تكيف صورة الحياة الاجتماعية والسياسية والفكرية بوجه عام. ومن الامور البديهية ان للدور العلوي رد فعل أو تأثير من الدور السفلي او الاساسي[٢٩٦]. ثم يقول (ان الروابط الاجتماعية وثيقة الصلة بالقوى الانتاجية). فحين يحصل الافراد على قوة انتاجية جديدة، يغيرون اسلوب انتاجهم وهم حين يغيرون اسلوب الانتاج وكيفية كسب قوتهم، يغيرون ايضا روابطهم الاقتصادية. فطاحونة اليد تفرز المجتمع الاقطاعي، في حيت تقدم الطاحونة البخارية مجتمع الرأسمالية الصناعية[٢٩٧].

لهذا فالمادية التاريخية تقوم اذا على اساس هو في الأصل ذو طبيعة اقتصادية قائم على اساس استغلال موارد الطبيعة اللازمة لاشباع حاجات الانسان والذي يترتب عليه صرح اعلى منه Super Structure يمثل السياسة والقانون والاخلاق والفكر.

لهذا كله يبدو لنا - طبقا للمادية التاريخية - أنه لكل مجتمع اقتصادي (الرق، الاقطاع، الرأسمالية) انظمته السياسية وقوانينه وفلسفته ومبادؤه، والتي تفسرها نظرية التطور الاقتصادي هذه.[٢٩٨]

جـ - صراع الطبقات

وجد الصراع الطبقي منذ وجدت الطبقات. وبالتالي فوجوده مرتبط بتباين مستوى الافراد (التباين الاقتصادي عند ماركس). وعلى هذا لن تخلو أية فترة تاريخية من هذا الصراع الا الفترة التي تتسم بالشيوعية[٢٩٩].

٢٩٥- الدكتور انور رسلان (المرجع السابق) ص ٢٦٣.
الدكتور راشد البراوي: النظام الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٧٩.

٢٩٦- يقصد ماركس بالدور العلوي Super Structure بالانظمة السياسية. والدور السفلي Linfradtructure العوامل الاقتصادية. راجع: د. عبد الحميد متولي: الاسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق) ص ١٥٣ د. فؤاد العطار (المرجع السابق) ص ٣٥٣. د. انور رسلان: (المرجع السابق) ص ٢٦٣.

٢٩٧- نقلا عن الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق) ص ١٠٨.

٢٩٨- د. راشد البراوي: النظام الاشتراكي (المرجع السابق) ص ١٠٨.
جورج سباين: تطور الفكر السياسي، ترجمة الدكتور البراوي ١٩٧١ الكتاب الخامس ص ١٠٠٥.

٢٩٩- يقول ماركس: «ان تاريخ كل مجتمع حتى الآن ليس الا تاريخ الصراع بين الطبقات» ثم يقول: «ان السمة المميزة لعصرنا عصر البرجوازية هي تبسيط التناقضات الطبقية. فالمجتمع =

ففي كل مرحلة من مراحل التاريخ يؤدي اسلوب الانتاج الى قيام طبقة مستغلة وطبقة مستغلة. و بتطور الانتاج تتغير العلاقات بين الناس تبعاً لذلك، وأن أي اخلال في التوازن بين البناء العلوي والبناء السفلي يؤدي الى عدم تطابقهما، و بالتالي الى الصراع بين هاتين الطبقتين. فالصراع اذا صراع اقتصادي نشأ عن استغلال أحد هذه الطبقات للاخرى.

وقد كان الصراع في الازمنة القديمة، صراعا بين الأحرار والارقاء، ثم أصبح بين الاقطاعيين وعبيد الارض، وحديثا في العالم الرأسمالي بين البرجوازيين وعمال الصناعة أو ما يسمونه بطبقة البروليتاريا[٣٠٠].

و يأتي تحليل ماركس لصراع الطبقات الحديث من خلال رؤيته الاقتصادية التي تقوم اساسا على ما يسمى بنظرية فائض القيمة (Surplus of Value).

ونظرية فائض القيمة تنطلق من مفهوم العمل. وبموجب هذا المفهوم تقاس قيمة السلعة بكمية العمل التي قدمت لانتاجها، على اساس العمل الانساني هو وحدة القوة القادرة على خلق الانتاج، ومن ثم يكون العمل وحده قيمة مصدر الشيء، مما يعطي العامل الحق في الاستيلاء على كل الثروة الناتجة من عمله[٣٠١].

ولكن ماركس لاحظ عكس ذلك ـ فالرأسمالي يشتري من العامل عمله الذي يتحدد كغيره من السلع بعدد ساعات العمل، توازي ما يحتاج اليه العامل من ضروريات الحياة. ولكن الرأسمالي بدلا من تشغيل العامل مدة تساوي حصوله على ضروريات الحياة، يعمد الى تشغيله مدة اطول، فيزيد من انتاجه لهذه السلع، و بالتالي يحصل على الفرق بين ما قدمه العامل من عمل، و بين ما يحتاج اليه لضرورياته، وهي تمثل ربحا لرب العمل، وهو ما يعبر عنه ماركس

= ينقسم اكثر فأكثر الى معسكرين فسيحين.. البرجوازية والبروليتاريا لمزيد من التفصيل راجع:
د. سليمان الطماوي: ثورة ٢٣ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص ١٧.
د. كمال الغالي (المرجع السابق) ص ٤٠٣.
د. عبد الميد متولي: الاسلام ومبادىء نظام الحكم (المرجع السابق) ص ١٦٩.
د. عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق) ص ٣٢.

٣٠٠ـ د. عبد الكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٧٤. انظر كذلك ما استشهد به لينين من اقوال كاوتسكي «ان كل شيء قد جرى على الضبط كما قلنا. ان مجرى الثورة قد صدق صحة تفكيرنا . ففي البداية كل جماهير الفلاحين ضد النظام الملكي ضد كبار ملاكي الاراضي ضد الاقطاعية، و بعدئذ مع الفلاحين الفقراء، مع اشباه البروليتاريين، مع جمهور المستثمرين. بما فيها اغنياء الريف والكولاك والمحتكرون» ستالين ـ اسس اللينينية ص ٤٧. انظر كذلك:
N. Lenine: LEtate et Revolution.Libraire du LHumanite. Paris 1925, p. 19.

٣٠١ـ Hauriou A et Gicequel, et Gelard: ouv.cit., p.578.

بنظرية فائض القيمة (Theory of Surplus Value)[٣٠٢].

واذا كانت الماركسية تعترف بوجود خلافات او منازعات داخل طبقة البروليتاريا، الا ان هذه المنازعات لا تصل الى حد ان تصبح صراعا في داخل هذه الطبقة العاملة[٣٠٣].

د ـ حتمية الثورة ودورها:

يرى ماركس ان الاستغلال الذي تتعرض له الاغلبية الساحقة في المجتمع لا بد وأن ينتهي و يتغير الوضع السامل للمجتمع البشري. ولكن كيف يتم ذلك وخصوصا وأن الطبقة المستغلة هي المسيطرة على أجهزة الدولة ـ البوليس، الجيش وأجهزة القمع الاخرى[٣٠٤].

ان هذا التغير الشامل لوجه الحياة الاجتماعية لن يتم بالتفاوض والاقناع كما نادى به اليوتابيون، بل يتم من خلال الثورة الشاملة التي تقوم بها البروليتاريا وتضم اليها جماهير الفلاحين لسحق مقاومة الاوتوقراطية، وشل تذبذب البرجوازية، واقامة انظمة جديدة على انقاضها، تختص فيها الملكية العامة لادوات الانتاج[٣٠٥].

ولكن ماركس بدأ تدريجيا يتخلى عن موقفه هذا على ضوء ما لسه من امكانية الانتقال السلمي في بعض البلاد كالولايات المتحدة الامريكية، بريطانيا وهولندا، وأن كان اتباعه بالاخص لينين، ظلوا مصرين على أنه لا يمكن ان يحدث اي تغيير الا باستعمال العنف[٣٠٦].

وما يهمنا ذكره هنا ـ حسب النظرية الماركسية ـ من ان حتمية الثورة ما هي الا استجابة لمنطق التاريخ. الا انه لا يكفي لقيام هذه الثورة ونجاحها ان تترك ايضا للتاريخ، بل ان الثورة تحتاج الى اعداد ايديولوجي طو يل، يخلق

٣٠٢ـ د. راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي (المرجع السابق) ص ١٦٢ وما بعدها.

٣٠٣ـ د. انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٦٩.

٣٠٤ـ د. عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق) ص ٣٤.
د. عبد الكريم أحمد: مبادىء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٧٥.

٣٠٥ـ ستالين: اسس اللينينية (المرجع السابق) ص ٦١. استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي ثورة ٢٣ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص ٢٦.
أنظر
Leon P. Baradat: (op.cit) p.164.
N. Lenine: LElete et la Revolution ouv.cit., p.40.
وانظر كذلك
ستالين: اسس اللينينية (المرجع السابق) ص ٦٢. الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ٣٤٠.

الشعور الواضح عند العمال بعدم امكانية التوافق بين سيطرتهم وبقاء المؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تستخدمها الديمقراطيات الغربية[٣٠٧]. وحتى تكون الثورة اما للمجتمع الجديد الذي تخلقه الثورة، لا بد من تركيز الماركسية، على أهمية دور التنظيمات والاحزاب والتثقيف السياسي القدير. يقول لينين (لم تصل اي طبقة الى القوة دون قادتها السياسيين وممثليها البارزين القادرين على تنظيم الحركات وقيادتها)[٣٠٨].

٢ ـ المبادىء السياسية والدستورية للماركسية

يقوم المذهب الماركسي على انكار اغلب الاسس والوسائل السائدة في الديمقراطيات الغربية ويعتبرها غير مجدية في احترام الحرية وحمايتها، وهو لا يقتصر على مهاجمة هذه الانظمة والتنكر لأوضاعها من الناحية النظرية، والوقوف موقفا سلبيا تجاهها، بل تحاول الماركسية وضع الاصول العامة لنظام سياسي ودستوري متكامل، يؤدي الى تحقيق الحرية وكفالتها حسب ما يراه هذا المذهب، ليس من الناحية الشكلية والنظرية، بل من الناحية الواقعية الحقيقية[٣٠٩].

ولعل مفهوم الدولة من ابرز الجوانب السياسية التي عالجها المذهب الماركسي، باعتبارها نموذجا لقمة الصراع الطبقي القائم بين الافراد، والتي بواسطة اجهزتها تستطيع الطبقة الحاكمة خديعة اعضاء المجتمع السياسي بما تقدمه لهم من افكار ومبادىء شكلية، فتحرمهم من ثمار الديمقراطية الفعلية التي لن تتحقق الا بتدخل مطلق للسلطة في كافة جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وعلى ضوء هذا التقديم فاننا سنبين أهم المبادىء السياسية والدستورية التي عالجها المذهب الماركسي: وهي: الدولة، الديمقراطية، السلطة ونطاقها.

أ ـ الدولـــة :

لم ينظر ماركس الى الدولة على اعتبارها انها ظاهرة حتمية او سرمدية بقدر ما هي حدث تاريخي عارض جاء نتيجة لانقسام الجماعة الى طبقات متصارعة، واحتكار البعض منها ملكية الانتاج. والتي استطاعت بواسطتها

٣٠٧ـ استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٢٣ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص ١١٤.

٣٠٨ـ عن الدكتور عبد الحميد حشيش: المراكسية البلشفية (المرجع السابق) ص ٤٨.

٣٠٩ـ الدكتور محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٧.

استغلال سائر طبقات المجتمع وتسخيرها لخدمتها[٣١٠].

لذا فالدولة عند ماركس لا تعدو ان تكون ظاهرة ثانوية تمثل انعكاسا لتكوين الطبقات، وسيطرة احداها على المجتمع الذي تحكمه هذه الدولة[٣١١].

وعلى ذلك فان ظهور الدولة ووجودها مرتبط بظاهرة الصراع الطبقي، لما تمثله من سيطرة احدى الطبقات في المجتمع على غيرها من الطبقات الاخرى، مستمدة قوتها وسيطرتها مما تملكه من ادوات الانتاج وسيطرتها على الجانب الاقتصادي، الذي يتبعه سيطرة حتمية على الجانب السياسي. مما يعلي التنظيمات الاقتصادية على التنظيمات السياسية، على اساس ان الاخيرة ليست الا انعكاس للاولى، وأن التنظيمات السياسية يجب ان تكون تعبيرا صادقا عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع[٣١٢].

ومن هنا يقول ماركس «ان ابحاثي قد ادت بي الى الاعتقاد بأن العلاقات القانونية وأشكال الدول نفسها لا يمكن تفسير نفسها ولا يمكن ان يفسرها التطور المزعوم لنفس البشرية» فهذه العلاقات والاشكال انما تأخذ جذورها من ظروف الوجود المادي.

ومن هنا يعمل الفكر الماركسي الى اعطاء التنظيمات الاقتصادية اولوية على التنظيمات الاخرى ومنهاالسياسية. وبالتالي فان الحقوق والحريات التي لا تضمنها الظروف الاقتصادية. هي حقوق وحريات شكلية فقط.

لماذا؟ لأن الدولة رغم رغبتها في الظهور في ثوب ديمقراطي، ليست سوى جهاز لاخضاع العامل وغرضها الحقيقي هو حماية الملكية الخاصة ومصالح

٣١٠- لذلك يصف ماركس الدولة بأنها ظاهرة طفيلية تمتص دماء المجتمع وتعوق حركته ويكون الحكام فيها بمثابة سلطة مستقلة عن الشعب ومسخرة لخدمة الطبقة على حساب مصالح الطبقات الاخرى. راجع:

د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣٥٤.

د. كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤١١.

ستالين: اسس اللينينية (المرجع السابق) ص ٦١.

٣١١- د. اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية (المرجع السابق) ص ١٣٦. وايضا استاذنا الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥ وما بعدها. د. عبد الحميد متولي و د. سعد عصفور و د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤. انظر كذلك:

Lenin (V) L'etat et la revolution (ouv. cit) p.7

٣١٢- د. انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٨٠ انظر ايضا:

Hauriou, Gicquel et Gelard: ouv.cit., p. 578.

Lenin (V) L'etat et la revolution (ouv.cit) p.5.

الطبقة الحاكمة الرأسمالية والابقاء على عبودية الاجراء، وسحق حركة البروليتاريا. فالحرية في المجتمع الرأسمالي قريبة الشبه بما كانت عليه الحرية في الجمهوريات القديمة قاصرة على مالكي العبيد.

ب ـ الديمقراطية Democracy

جرت الماركسية على وصف الديمقراطية الغربية بديمقراطية الطبقة، او بديمقراطية الاغنياء فقط، وذلك على ضوء حتمية انتصارهم في كفاحهم مع الاراء والاتجاهات الاخرى بسبب التفوق الاقتصادي الذي تتمتع به هذه الطبقة، والذي يمكنها من الانتصار والسيطرة على مؤسسات الدولة واستخدامها لمصالحها للحفاظ على مكاسبها.

صحيح ان الديمقراطية التقليدية تعترف بالمعارضة والرأي الاخر، ولكن هذا الاعتراف ما هو الا دليل حي على الصراع الطبقي في المجتمع الرأسمالي، الذي لا ينتهي الا بانتصار الطبقة الكادحة وسيطرتها على كل وسائل الانتاج لضمان الغاء التفرقة بين الطبقة التي تملك والتي لا تملك[٣١٣]. وهل هذا اذا كان الرأي يعبر عن الطبقة، فان الغاء الطبقة يحتم وحدة الرأي، وبالتالي فلا وجود للمعارضة سواء كانت فردية ام جماعية.

ومن هنا اذا كانت الديمقراطية التقليدية تذهب الى الاهتمام ببيان حق الفرد وحريته وتقرير المبادىء التي تضمن ذلك، كمبدأ الفصل بين السلطات، وتشكيل البرلمانات من مجلس او مجلسين، وتطبيق مبدأ الشرعية وسيادة القانون. فان الماركسية لا تسلم بهذه المبادىء ولا تثق في صلاحيتها لتحقيق الغرض الذي وضعت من أجله، ان لم تعتبرها غير لازمة.

وبناء على ذلك يذهب الفكر الماركسي الى انكار مبدأ الفصل بين السلطات اتساقا مع اخذه بوحدة السلطة، وتجاهله للرأي المعارض مع أخذه بفكرة الاجماع. اما تفويض السلطة من الشعب للبرلمان[٣١٤]. ومن البرلمان الى السلطة التنفيذية فلا يعتبر انتقاصا من وحدة السلطة او فصلا لها بقدر ما هو تسهيل لرقابة الشعب.

جـ ـ جماعية السلطة وشموليتها:

يعبر عن السلطة او القيادة بأنها جماعية وذلك عندما تكون بأيدي

٣١٣ـ د. انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٨٢، وايضا د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩.

٣١٤ـ د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٧.

جماعة لا بيد فرد، وأنه اذا كان لهذه الجماعة رئيس فانما يكون رئيسا شرفيا ليس له من الامر والسلطة من شيء الا دعوة الجماعة الى الانعقاد او انهاء لاجتماع وادارة الجلسات، وتوقيع بعض القرارات التي تصدرها الجماعة، أما القرارات الفردية فلا تجوز. وقد أخذت بهذا النوع من القيادة، الجمهورية السويسرية فعليا، والاتحاد السوفييتي نظريا.

واذا كان المذهب الماركسي قد تنكر لمبدأ هام في الديمقراطيات التقليدية القائمة على مبادىء المذهب الفردي، الا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي وضع لضمان حرية الفرد وعدم استبداد السلطة، فانه قد أخذ بجماعية السلطة تحقيقا لعدم استبدادها مع الحفاظ على وحدتها وعدم الفصل بينها أو تجزئتها، وذلك ايمانا بأن الاستبداد لا يصدر الا من فرد، وبالتالي فجماعية القيادة خير ضمان لعدم الوقوع في هذا الاستبداد[٣١٥].

دكتاتورية البروليتاريا

يصف المذهب الماركسي الحقوق والحريات الليبرالية بأنها شكلية وصورية، وأنها ليست الا اقنعة لدكتاتورية الطبقة البرجوازية على الرغم ما ترفعه من شعارات الحرية والمساواة، وما تأخذ به من اشكال مختلفة للحياة النيابية والاقتراع العام والصحافة الحرة وتعدد الاحزاب ووجود المعارضة البرلمانية. وبالتالي فان كل حرية خارج النظام الماركسي هي حرية خيالية غير واقعية الا لطبقة معينة.

وطبقا للفكر الماركسي فان الحريات والحقوق لن تتحقق ولا يمكن كفالتها الا عن طريق اقامة نظام اقتصادي اجتماعي يضمن المساواة، التي هي اساس الحرية الحقيقية. فالديمقراطية لا تتحقق بوجود حزب او احزاب، او ممارسة المعارضة في البرلمان او منعها، وانما يأتي تحقيقها من خلال الشكل السياسي لنظام الحكم الذي يمثل البناء العلوي (Super Structure) الذي ينعكس عن علاقات الانتاج السائدة في المجتمع.

٣١٥- د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥. وهذا ما يجدر بنا الاشارة الى ان المقصود بالسلطة في هذا المجال هي السلطة التنفيذية، لأن السلطة التشريعية هي عادة - الا في بعض الدكتاتوريات من اختصاص الهيئة النيابية المنتخبة. وقد أخذت بجماعية السلطة او كما يسميها البعض (الرياسة الجماعية) كل من ليبيا والعراق واليمن الديمقراطية والجمهورية العربية اليمنية ودولة الامارات العربية ودستور الاتحاد الجمهوريات العربية ١٩٧١ انظر استاذنا العميد سليمان الطماوي، (السلطات الثلاث) ص ٢٠٧ وما بعدها.

وكما مارست البرجوازية دكتاتوريتها من خلال انظمة الحكم القائمة على مبادىء المذهب الفردي فلا بد للبروليتاريا ان تمارس دكتاتوريتها في ظل سلطة اشتراكية ايضا. وهو ما يعرف باسم دكتاتورية البروليتاريا. فما هي دكتاتورية البروليتاريا وتبريراتها وكيفية عملها؟

الديكتاتورية (Dictature) بمعناها الواسع تعني ذلك النظام السياسي الذي يتميز بممارسة شخص او فئة محدودة من الافراد للسلطة المطلقة دون اي مسؤولية او رقابة من قبل الشعب او ممثليه[٣١٦].

لذا كان ماركس اول مفكر اشتراكي اضفى مضمونا شعبيا على مصطلح الديكتاتورية، حيث جعلها مرادفة للسلطة الشعبية للبروليتاريا التي تمثل القاعدة العريضة في مقابل دكتاتورية البرجوازية، ومن ثم اعطائها سلطة الدولة يسخرونها لخدمة مصالحها ، مثلما حازتها الطبقة البرجوازية وسخرتها لتحقيق اهدافها[٣١٧].

اما تعبير بروليتاريا فهو مشتق من اللفظ اليوناني (Proles)، ومعناها الذرية والنسل، وكان يطلق هذا اللفظ في العهد الروماني على الرجل الفقير والذي ينحصر عمله في انجاب الاطفال، ولذلك كان يسمى (بصانع الاطفال)، وبالتالي كان محروما حتى من اداء الاعمال اليدوية التي عهد بها الى الرقيق. ثم جاء استعمالها حديثا على لسان سان سايمون عام ١٨٢٨ ليشير بها الى اولئك الذين لا يملكون اي نصيب من الثروة[٣١٨].

هذا وان كان بعض الغموض قد لحق بموقف ماركس اثناء تحليله للبروليتاريا والدور الذي تؤديه، فان مرجعه الى عدم الدقة في التحديد لهذا المصطلح حتى في كتابات زميله انجلز.

ومع ذلك يخلص الفقه الى ان ماركس وانجلز قصدا بالبروليتاريا، عمال الصناعة والمشروعات الصناعية الرأسمالية الذين تعاصر تكوينهم كطبقة

---

١٣٦ ـ نشات الدكتاتورية الحديثة اما للنهوض بالدولة بعد هزيمة كالمجر، وذلك بتولي ـ هورتي ـ الحكم من عام ١٩٢٣ ـ ١٩٤٤، وأما لتجديد المجتمع كما حدث في تركيا بتولي مصطفى اتاتورك الحكم في عام ١٩٢٣ ـ ١٩٣٨، أو بتأثير القيادات الوطنية كما جرى في ايطاليا، حيث انتشرت الفاشية وتولى الحكم موسوليني من عام ١٩٢٦ ـ ١٩٤٣. وقد تكون للازمات الاقتصادية اثر في ذلك كما حدث في المانيا وادت الى نشوء الحزب النازي واستلاء هتلر على الحكم من عام ١٩٣٣ ـ ١٩٤٥.

الدكتور سموحي فوق العادة (المرجع السابق) ص ٤٨. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق) ص ١٥١.

٣١٧ ـ الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق) ص ١٥٢.

٣١٨ ـ الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق) ص ١٥٢.

الدكتور سموحي فوق العادة (المرجع السابق) ص ٢٦.

اجتماعية مع قيام الرأسمالية الصناعية والتجارية التي كانت وليدة الثورة الصناعية. وبالتالي قد يندرج تحت هذه الطبقة، الفلاحون والعمال والزراعيون والمعدمون، او الطبقة الدنيا من الاجراء وعمال اليومية الذين اطلق عليهم ماركس تسمية (طفيلي البروليتاريا)[٣١٩].

وكان اول مرة استعمل فيها ماركس تعبير (دكتاتورية البروليتاريا) في وصفه لشعار الطبقة العمالية الباريسية ابان احداث ثورة يوليو ١٨٤٨، وتأكيده على ضرورة الغاء الفروق الطبقية. (الدكتاتورية الطبقية للبروليتاريا هي مرحلة ضرورية للالغاء النهائي للفروق بين الطبقات). ثم استعمالها بعد ذلك، ليصف المرحلة الانتقالية من المجتمع الرأسمالي الى المجتمع الشيوعي بأنها (فترة انتقال سياسي، تكون الدولة فيها بمثابة الدكتاتورية الثورية للبروليتاريا)[٣٢٠].

واذا كان الماركسيون لا ينكرون الصفة الدكتاتورية لنظام حكمهم كما تدل عليه تسميته، الا انهم يبررونها بأنها لازمة، ومؤقتة، وعادلة.

فهي لازمة للتخلص من الاستغلال الطبقي الذي تمارسه الطبقة البرجوازية المسيطرة على السلطة، مستغلة كافة اجهزة الدولة لخدمتها وتحقيق مصالحها. وبالتالي تعتبر دكتاتورية البروليتاريا اداة لضمان وكفالة الحرية في المرحلة الاولى من مراحل تطور الدولة طبقا للايديولوجية الماركسية)[٣٢١].

وهي مؤقتة لأن هذه المرحلة التي تقوم فيها دكتاتورية البروليتاريا هي مجرد انتقال تفرض فيه الدكتاتورية النظام الصارم على اعدائها، ويتم فيها ايضا تدريب هذه الطبقة على القيام بمهما الحكم، لا تلبث ان تزول بمجرد زوال الطبقات وقيام المجتمع اللاطبقي[٣٢٢].

وهي عادلة لأنها دكتاتورية الاغلبية تعمل لخيرها ضد الاقلية، وهذا ـ

---

٣١٩ ـ الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق) ص ١٥٧. كذلك انظر.

Leon P. Badradat: Political Ideologies, (op.cit) p.302.

٣٢٠ ـ عن الدكتور اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية (المرجع السابق) ص ١٥٠.

٣٢١ ـ ستالين: اسس اللينية (المرجع السابق) ص ١٧٢ ـ الدكتور انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٧٥. الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسي (الثورة البلشفية (المرجع السابق) ص ١٠٩. انظر كذلك:

Leon P. Baradat: Political Ideologies, (op.cit) p.165.

٣٢٢ ـ كان ستالين قد عبر عن هذه المرحلة بقوله «انها عصر من العصور اتلتاريخية» دلالة على طول امدها.

انظر الدكتور عبد الحميد متولى: الاسلام ونظام الحكم (المرجع السابق) ص ٢٣٧.

طبقا لرأي لينين - حق البروليتاريا، التي لها ان تظلم هذه الاقلية الممثلة في طبقة البرجوازية[٣٢٣].

وأخيرا فان اهم ما يبرر دكتاتورية البروليتاريا، هو ذلك الهدف العام الذي يتحصل في العمل على الاستيلاء على السلطة وانتزاع رأس المال من الطبقة البرجوازية، وتركيز ادوات الانتاج في ايدي المجتمع توطئة لاقامة المرحلة النهائية من مراحل الاشتراكية، الا وهي الشيوعية. وفيها يزول كل وجود طبقي بما فيه طبقة البروليتاريا، لتنتفي بذلك الحاجة الى هذه الدكتاتورية باعتبارها اداة ووسيلة وليست غاية وهدف[٣٢٤].

فدكتاتورية البروليتاريا كمرحلة انتقالية تعجل في نهاية مجتمع الصراع الطبقي وتحكم البرجوازية، وحلول مرحلة ينتهي فيها هذا الصراع وتسود الشيوعية[٣٢٥].

وكما يتفق انصار الماركسية على هذه الحتمية - حتمية الشيوعية - فهم يختلفون في وسيلة الوصول الى هذه النتيجة.

فكتابات مؤسسي الماركسية لم تقطع برأي حاسم في هذه المسألة. فبعض هذه الكتابات تدل على انهم من غلاة وانصار الاسلوب الثوري العنيف، والبعض الاخر تدل على انهما من دعاة التطور الديمقراطي السلمي[٣٢٦].

ولعل ماركس وانجلز في موقفهما هذا كانا يقصدان ترك الفصل في هذه المسألة الى اعتبارات الملاءمة لكل بلد وحالتها، مما يزيدها ذيوعا وانتشارا في الفكر السياسي العالمي[٣٢٧].

وعلى هذا فقد انعكس الغموض على تباين المواقف عند اتباع ماركس وانجلز حول الوسيلة التي ينبغي ان تتبع في الوصول الى مرحلة الاشتراكية

٣٢٣ - ستالين: اسس اللينين (المرجع السابق) ص ٦٢. الدكتور عبد الحمد متولي: مباديء نظام الحكم في الاسلام (المرجع السابق) ص ٣٦٨. الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق) ص ٩٦. الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق) ص ١٥٩. انظر كذلك:
Sigmund Neuman: Modern Political partes, (op.cit) p.399.

٣٢٤ - الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق) ص ٣٥٦. الدكتور عبد الحميد حشيش (المرجع السابق) ص ١١٢.

٣٢٥ - ستالين : اسس اللينية (المرجع السابق) ص ٥٥. الدكتور عبد الكريم أحمد: مباديء التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٧٦. الدكتور سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (١٩٧٦) ص ٣٤.

٣٢٦ - انظر : Hauriou, Gicquel, et Gelard: (op.cit) p. 579.

٣٢٧ - أنظر : Hauriou, Gicuel, et Gelard: (op.cit) p.579.

التامة. مما ادى الى انقسام الماركسيين بصدد هذه المسألة الى اتجاهين: اتجاه يمثل الثورة العنيفة الذي حمل رايته انصار المذهب الماركسي الليبيني[٣٢٨]. واتجاه يمثل السلم والاصلاح، وحمل راية انصار المذهب الاجتماعي (الاشتراكية الديمقراطية)[٣٢٩].

نقد الماركسية :

بالرغم مما يدعيه انصار المذهب الماركسي من قدرة على اقامة مجتمع مثالي تسوده العدالة والمساواة وتطبق فيه الاسس العلمية التي تضمن توزيع الانتاج بعد تملك الدولة لوسائله فتمنع استغلال الانسان للانسان وتقدم مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد ـ الا ان هذا المذهب تعرض الى عدة انتقادات تقوم في مجملها على آن استبدال الاستغلال العام (الدولة) بالاستغلال الخاص قد يكون أشد قسوة وانتهاكا لحقوق وحريات الافراد خاصة فيما يتعلق بالغاء حق الملكية والذي يتعارض مع ميل الانسان الى تملك ثمرة عمله وما يؤدي اليه من قتل للحافز الفردي للعمل.

أضف الى ذلك تجاهل ماركس لعناصر الانتاج باستثناء العمل وتفسيره للاقتصاد والانتاج على اساس نظرية فائض القيمة وما تخلقه من فوارق اجتماعية وصراع بين الطبقات[٣٣٠].

المبحث الثالث
المذهب الاجتماعي

ظهر المذهب الاجتماعي كرد فعل للنتائج السيئة التي ترتبت على الاخذ بالمذهب الفردي الذي عجز تماماً عن حماية الفرد وحقوقه مما ادى الى ظهور طبقة احتكارية للامور الاقتصادية والسياسية التي لا يهمها الا مصالحها دون باقي المصالح، اعتمادا على الدور السلبي للدولة الحارسة التي تبني مفهومها المذهب الفردي. لذا فهو يلتقي مع المذهب الاشتراكي في الهجوم على المذهب

٣٢٨ ـ العميد سليمان الطماوي: ثورة ٢٣ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص ١١٧. الدكتور اسكندر غطاس: اسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية (المرجع السابق) ص ١٦٣.

٣٢٩ ـ انظر : Hauriou (A) Gicquil, et Gelard: ouv.cit., p.579.

٣٣٠ ـ لمزيد من التفصيل راجع :
- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٣؛
- الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٨.
- الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ص ٢٨٦.

الـفـردي والـدعـوة الى تـدخـل الـدولـة في مجالات خارجة عن نطاق اعمال الدولة الـحارسـة وان كان هذا التدخل نسبيا ـ اي ليس مطلقاً ـ بالصورة وبالدرجة التي تبناها الفكر الاشتراكي المتطرف.

لـقـد قـيـل في هـذا المـذهـب تـعـريفات متعددة وكتبت فيه صفحات كثيرة، ولكنها مع ذلك لم تتفق على معنى محدد ودقيق[٣٣١].

بـعـض الـفقهاء يدعون ان الاشتراكية يمكن تعريفها بشكل اوسع وبالتالي تشمل هذا الاتجاه. وآخرون يعتقدون ان هناك اشتراكية واحدة وأن اي تغيير او توسع في ذلك يدعو الى التمويه[٣٣٢].

ومـمـا يـزيـد الامـر صـعـوبـة هـو ان بعض الفقه يستعملون لفظ Socialism (الاشتراكية) بمعناها الواسع فتشمل مذاهب وايديولوجيات متعددة. وبالتالي تأتي الاشـتـراكـيـة بـهذا المعنى كما يقول ليون برادات L.Baradat فكرة معقدة لا يمكن تفسيرها ببساطة[٣٣٣].

المقصود بالمذهب الاجتماعي :

يـقـوم المذهب الاجتماعي على اعلاء مصلحة الجماعة فوق الافراد وتقديم حـقـوقـهـا عـلى حـقـوق كـل فـرد وانـكـار الفردية المطلقة واعتبار الجماعة لا الفرد هدف السلطة وأساس النظام[٣٣٤].

لـقـد كـانـت افـكـار أوجـسـت كـونـت Auguste Conte خـيـر مـوجـه للاتجاه الاجـتـمـاعـي في الـفـكـر الـسياسي والاقتصادي والقانوني والذي يعزى اليه الفضل ايضاً في تأسيس المدرسة الوضعية في القانون Ecole positive[٣٣٥].

---

٣٣١ ـ للمزيد انظر:
د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٢٠.
د. عبد الحميد متولى : الاسلام ومبادي نظام الحكم (المرجع السابق) ص ١٠٠.
د. محمود حلمي: نظام الحكم في الاسلام مقارناً بالنظم المعاصرة. دار الفكر العربي ١٩٧٨/ ص ٣٢.
د. ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٥.
د. رمزي الشاعر الايدولوجيات (المرجع السابق) ص ٣٧.

٣٣٢ ـ البعض لا يعترف بالمذهب الاجتماعي ـ كمذهب ـ بقدر ما هو اتجاه. انظر. ثروت بدوي (المرجع السابق) ص ٢٤٥.

٣٣٣ ـ انظر : Baradat, Leon: political Ideo logies (op.cit) p.168.

٣٣٤ ـ د. ثروت بدوي: (المرجع السابق) ص ٢٤٥.

٣٣٥ ـ راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٢٠.
الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم في الاسلام (المرجع السابق) ص ٣. وايضاً:
Baradat, Leon: Political ideologies (op.cit) p.178.

لقد شعر كونت بما شعر به الآخرون وخاصة استاذه سان سايمون بعدم قدرة المذهب الفردي على اشباع حاجات الافراد المادية بل والمعنوية، الامر الذي خيب امالهم وتطلعاتهم ـ لانه طبقاً لما عرضه كونت ـ لا يكفي القول بان هناك حقوقاً للافراد سابقة على الجماعة لنقيد من سلطانها عليهم، بل يجب الاعتراف للفرد بصفته الاجتماعية والتي لا يمكن سلخها عنه لانه مدني بالطبع[336].

لقد نادى اوجست كونت بالتقدم الجماعي الذي لا يمكن تصوره دون تنمية الشعور الاجتماعي والجماعي، لا الشعور الفردي الاناني. لذلك كان كونت من اعداء الحرية الاقتصادية وكان باستمرار ينادي بتدخل الدولة بتنظيم الاقتصاد وتوجيهه. وبالتالي فالملكية عنده وظيفة اجتماعية اكثر منها حق مطلق.

لقد التقت افكار سان سايمون اوجست كونت مع افكار الفقيه الفرنسي ديجي Duguit والذي عبر عنها بنظرية التضامن الاجتماعي Solidarite Sociale والتي وان كانت تعترف بالفرد ككيان مستقل الا انها لا تقيم وزناً للحقوق الطبيعية. فالحقوق انما تتحدد فقط من خلال التضامن الاجتماعي والتي تتغير تبعاً لضروريات الحياة المشتركة. وبالتالي تستطيع الدولة ان تقرر الحقوق وتقيدها بحسب ما يحتاجه التضامن الاجتماعي، بل ان الدولة ملزمة بعمل كل ما فيه تنمية المجتمع وتقدمه[337].

واذا كان المذهب الاجتماعي لم يذهب الى تقديس الفرد وحقوقه واعتباره شخصية مصونة لا تمس ـ كما ذهب اليه المذهب الفردي ـ فانه ايضاً لم يتنكر للفردية بكامل صورها ومعانيها كما تأخذ به الاشتراكية المتطرفة. بل يقف موقفاً وسطاً بين نقطتي التطرف لكل من المذهبين الفردي والاشتراكي. وبالتالي يأتي تدخل الدولة لاصلاح المجتمع من خلال الاحتفاظ بالقيم المعروفة مع التوسع في بعض جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية حيناً، وتطبيق المعاني التقليدية لكثير من النشاطات الفردية حينا آخر. فتأتي الاهداف والنتائج العامة والخاصة متناسقة مع خطة اقتصادية واجتماعية مرسومة بعيدة عن الخيالات والاماني الوهمية التي لمسناها ونلمسها في ما دعا اليه المذهب الفردي وما تدعو اليه المذاهب الاشتراكية في بعض صورها[338].

٣٣٦ ـ الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٦ وما بعدها.

٣٣٧ ـ لمزيد من التفاصيل راجع : ـ

الدكتور سيد صبري : القانون الدستوري ١٩٤٩ ص ٢٤.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٨، ٢٤٩.

٣٣٨ ـ لمزيد من التفصيل راجع :

د. محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٩.

د. ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٦.

د. نقولا حداد: الاشتراكية. القاهرة ١٩٢٠ ص ١٤٣ وما بعدها.

وعلى هذا فالحقوق والحريات العامة لم تعد ذات مضمون سلبي كما كانت في المذهب الفردي لا يقتضي من الدولة الا الامتناع عن التعرض لها أو بمعنى آخر مجرد رخص... بل اصبحت في المذهب الاجتماعي بمثابة قدرات وامكانيات يتعين على الدولة توفيرها لجميع افراد الشعب[٣٣٩].

انتشار المذهب الاجتماعي

ظل المذهب الفردي يمثل الفلسفة العامة التي تعتنقها دول الديمقراطيات الغربية التقليدية حتى آخر القرن التاسع عشر - حتى بات واضحاً وضرورياً اعادة النظر في مفاهيم هذا المذهب وحتمية تطوره بما يتفق والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي استجدت على اثر التقدم الصناعي الذي شهدته هذه الدول وما نتج عنه من مفارقات ملموسة بين ما دعا اليه المذهب الفردي وما تحقق في الواقع من مفارقات كبيرة بين الطبقات تمثل مظالم اجتماعية صارخة[٣٤٠].

لذلك فقد تخلت كثير من دول الديمقراطيات الغربية التي كانت تمثل المذهب الفردي بنسب متفاوتة عن النزعة المطلقة وهجرت التقديس 'الذي كان يحيط بالدور السلبي للدولة. وكان دستور فيمار الالماني ١٩١٩ أول دستور يوضح هذا التحول ثم شايعته معظم الدساتير الصادرة بعد الحرب العالمية الاولى.

فلقد تبنى الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ هذا المذهب، وهو ما أكده ايضاً دستور ١٩٥٨ هذا بالاضافة الى ما أخذ به الدستور الايطالي الصادر عام ١٩٤٨ والقانون الاساسي لالمانيا الاتحادية ١٩٤٩ واغلب دساتير الدول العربية التي افردت ابواباً خاصة تتكلم فيها عن الاشتراكية والمقومات الاساسية التي بموجبها تعمل هذه الدول على توفير كافة الحقوق اللازمة لحماية الفرد وضمان حرياته[٣٤١].

لقد تبنت الدساتير العربية الاشتراكية المعتدلة (المذهب الاجتماعي) وانقسمت الى قسمين: قسم اتخذ الاشتراكية مذهباً وشعاراً صريحا للدولة وأشار اليها في صلب الدستور او على الاقل في مقدمته كدستور جمهورية مصر العربية

٣٣٩ - انظر : Hauriou, André:droit Const. et Inst. politiques (ouv.cit) p.19.

٣٤٠ - يذهب البعض الى اعتبار المذهب الاجتماعي احد المذاهب الاشتراكية المعتدلة، بينما يذهب البعض الاخر الى اعتباره وسطاً بين المذاهب الاشتراكية والمذهب الفردي. انظر:-
Hernshaw, F: A survey of Socialism. London 1928, p.22.
Baradat, L: political Ideologies (op.cit) p.168.

٣٤١ - لمزيد من التفصيل راجع :- Laferreire: Mannel de droit de droit Const (ouv.cit) p.45.
العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٢١ وما بعدها.

١٩٧١ الذي نص في مادته الاولى «جمهورية مصر العربية نظامها ديمقراطي اشتراكي» والدستور المؤقت لجمهورية العراق ١٩٧٠، والدستور الدائم للجمهورية السورية ١٩٧٢ ودستور السودان ١٩٧٣، والدستور الجزائري ١٩٧٦، ودستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ١٩٧٠[٣٤٢].

أما القسم الآخر فانها وان لم تنص دساتيرها صراحة على الاشتراكية (المذهب الاجتماعي) فانها اوردت التزامات الدولة وواجباتها تجاه الافراد. وبالتالي احتواء الاشتراكية باغلب معانيها. اشتراكية اصيلة غير مستوردة، متصلة بتراث الامة وتقاليدها وعلى رأسها التراث العربي الاسلامي. لهذا فقد نصت دساتيرها على الاسلام وعلى العروبة معا[٣٤٣].

المبحث الرابع
وظائف الدولة في الاسلام[٣٤٤]

اذا كنا قد عالجنا في المباحث الثلاثة السابقة المذاهب والفلسفات السياسية فيما يتعلق بالدولة وبالدور الذي قد تضطلع به في منظور هذه المذاهب فانه يجدر بنا أن نختتم هذه الدراسة وحتى يكون الختام مسكا معطراً ـ بالقاء الضوء ولو سريعاً على ملامح بعض وظائف الدولة في الاسلام الذي سبق حضارات الغرب والمدنيات كلها في تكريم الانسان والعلو به وتقرير حقوقه وحرياته وضمان ممارستها والتساوي بين البشر كافة... لقد سبق الاسلام الحنيف حضارات الغرب والمدنيات كلها في تقرير مبدأ التكافل الاجتماعي.

ودلالة ذلك كله وفحواه، ما يقطع به علماء الاسلام وفقهاؤه من أن الدولة الاسلامية ـ في صدر الاسلام وشموخه ـ كانت تتولى القيام بأمور كثيرة ومتشعبة، وتباشر وظائف متعددة ومتباينة. ويمكن أن نبرز ـ في ايجاز جد شديد ـ أهم وظائف الدولة الاسلامية على الوجه التالي:

---

٣٤٢ ـ الدستور الوحيد الذي نص على الاشتراكية العلمية في دساتير الدول العربية هو دستور اليمن الديمقراطية الشعبية ١٩٧٠، اذ نصت المادة السابقة منه على «ويقود تنظيم الجبهة القومية ـ على اساس الاشتراكية العلمية ـ النشاط السياسي بين الجماهير.

٣٤٣ ـ لمزيد من التفصيل راجع :ـ
- العميد سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٢٥ وما بعدها.
- الدكتور رمزي الشاعر : الايدلوجيات (المرجع السابق) ص ٣٨.

٣٤٤ ـ كتب هذا المبحث الرابع الدكتور عبد المنعم محفوظ أنظر مؤلفه من «النظم السياسية ـ أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسة» ـ دراسة مقارنة. (المرجع السابق) صفحات ٣٣٢ ـ ٣٣٧.

أولا: ولاية النظر في المظالم :

فقد كانت الدولة الاسلامية تباشر النظر في المظالم، أي القضاء بين الناس فيما ينشب بينهم من منازعات. وقد اعتبرت وظيفة القضاء من أعظم الفروض وأخطرها. ومن أجل ذلك، ومن نقطة البدء هذه فقد حظيت وظيفة القضاء باهتمام جد كبير من جانب علماء المسلمين. (اذ فضلوا القول فيها، فبينوا حدودها، ووضعوا شروطاً خاصة ودقيقة يجب تحقيقها وتوافرها فيمن يتولى القيام بها).

وليس شك في أن غاية القضاء ـ وهذه مهمته الأولى والأساسية ـ فض الخصومات بين الأفراد وإقامة صروح العدل في كافة أنحاء البلاد، و يتحقق هذا الهدف الاسمى و يتم بتنفيذ وتطبيق أحكام الشريعة السمحة الغراء.

ثانيا: فرض الجهاد :

وفحوى هذه الوظيفة البالغة الأهمية أن فرض الجهاد يقصد به ذلك الواجب الملقى على عاتق الدولة الاسلامية للدفاع عن كيانها وحماية دبنها ضد أي إعتداء يوجه إليها من الخارج، وما كانت معارك المسلمين ـ في صدر الاسلام ـ وبطولاتهم التاريخية في جملتها إلا ممارسة لهذا الواجب. و يقتضي هذا الواجب كذلك التصدي لكل خطر مدلهم أو فتنة تحدث بالدولة الاسلامية في الداخل.

ولا ريب في أنه بالجهاد تصون الدولة الاسلامية استقلالها وتحافظ على كرامتها، وتؤمن حريتها، وتزيل العقبات التي قد تعترض طريقها نحو الرقي والتقدم.

وقد بين الكتاب الحق في كثير من آياته الكريمة فرض الجهاد وحدد أحكامه، وكذلك الأحاديث النبوية الشريفة فهي كثيرة ومتشعبة في هذا الموضوع. وهي في جملتها تدعو الى الجهاد وتحث المسلمين عليه لتحقيق كافة الأهداف التي ذكرناها حالا.

ثالثا: القيام بعلوم الدين والدنيا :

من الوظائف الهامة ـ من ناحية ثالثة ـ التي تقوم بها الدولة الاسلامية وظيفة نشر العلم والتعلم.. أي أنه يجب على الدولة أن تتولى نشر الثقافة والعلوم التي تؤدي الى زيادة العمران، وازدهار الحضارة، وتأمين السلامة في الحياة.. كما يجب على الدولة الاسلامية نشر العلوم الدينية وإتخاذ الوسائل

الكفيلة للنهوض بها. وتعليمها لمن يتعلمها والمحافظة عليها، والعمل على تحقيق الانتفاع بهذه العلوم.

ولعل قيام الدولة الاسلامية بهذا الواجب يؤدي - على جد تعبير أستاذنا الدكتور محمد كامل ليله - الى حفظ الشريعة الاسلامية الغراء، والعمل بأحكامها على الوجه الصحيح[٣٤٥].

رابعا: توفير وسائل العمران :

جمع الاسلام الحنيف - خلافا لبعض الشرائع السماوية - بين شئون الدنيا من ناحية، والدين من ناحية ثانية. فلم يترك الشرع الحنيف شئون الحياة ودروبها المتداخلة دون تحديد وتنظيم. ومن هنا، أوجبت الشريعة الغراء على سلطات الدولة أن تعمل على تحقيق العمران وانتهاج مختلف الوسائل الموصلة الى ذلك الهدف. وعلى الدولة الاسلامية كذلك التزام توفير أسباب المعيشة والحياة الحرة الكريمة للناس كافة وبذلك ينمو الانتاج وتتزايد الثروة و يرتفع مستوى معيشة الأفراد في حياتهم العامة والخاصة على سواء.

وصفوة القول أنه يجب - كما يقول استاذنا الدكتور محمد كامل ليله - على الدولة الاسلامية أن تعمل على تنمية موارد الثروة البشرية ولاقتصادية في البلاد والبحث من أهم الوسائل التي يتحقق بها العمران حتى تتوافر أسباب العيش الكريمْ للناس كافة[٣٤٦].

ووجوب قيام الدولة الاسلامية - لا ريب - بهذه الأعمال فيه دلالة قاطعة على أن الاسلام الحنيف كما تهمه شئون الدين، تعنيه أيضا شئون الدنيا. فهو دين إنشاء وتعمير وبناء.

وقد قدر الاسلام - وبحق - ان صلاح أمور الدين مرتبط شديد الارتباط بصلاح أمور الدنيا وقد جاءت مبادئه على هذا الاساس[٣٤٧].

خامساً: التكافل الاجتماعي :

انطلاقاً من فلسفة أن الشرع الاسلامي الحنيف يهتم بشئون الدين وأمور

٣٤٥ - أنظر الدكتور محمد كامل ليلة: «النظم السياسية» (الدولة والحكومة).
وانظر كذلك، مؤلف الدكتور عبد المنعم محفوظ في النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٣٣٣.

٣٤٦ - أنظر مؤلف الدكتور محمد كامل ليلة في النظم السياسية، الدولة والحكومة، المرجع السابق، صفحة ٢٩٥.

٣٤٧ - أنظر مؤلف الدكتور عبد المنعم محفوظ في النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، (المرجع السابق) ص ٣٣٣.

الدنيا، فقد وجب على الدولة الاسلامية أن تعمل على تحقيق مبدأ التضامن والتكافل الاجتماعي (Principe de la Solidarite) بين أفراد الأمة كافة. ومرد ذلك، مفاده أن يتسنى لكل فرد أن يحصل - كما يقول الدكتور مصطفى السباعي - على ما يحتاج إليه ليتمكن من الحياة الكريمة، وبذلك لا يكون أحد - من رعايا المسلمين أو المقيمين على أرض الدولة الاسلامية - ذا حاجة. وليس شك، أن الاسلام الحنيف قد سبق - بتقريره هذا المبدأ - جميع الشرائع[٣٤٨].

و يترتب على تطبيق المبدأ السابق دفع الضرر عن المسلمين والذميين على السواء. وليس شك، في أن كفالة الحياة للجميع أمر واجب على الدولة الاسلامية تعمل على تحقيقه بمختلف الوسائل. ولعله من الأمور المقررة، ان هذا الواجب الملقى على عاتق الدولة الاسلامية يعتبر من فروض الكفاية، وهو بذلك يختلف عن الزكاة التي تعتبر فرض عين إذ هي واجبة على الفرد، وتصرف حصيلتها على الفقراء والمساكين. أما تحقيق نظام التكافل الاجتماعي فهو - كما ذكرنا حالا - فرض على الدولة، توجبه على الاغنياء، وما تحصله منهم من أموال تقوم بانفاقه على الرعايا المقيمين على أرضها، مسلمين وذميين على سواء، وذلك بهدف دفع الضرر عنهم وتوفير مستوى المعيشة لهم - جميعا - يتناسب مع انسانيتهم، **إذ الكل في حق الحياة سواء** - ولا تلجأ الدولة - كما يقول أستاذنا الدكتور كامل ليله - الى الاغنياء تطلب منهم مساعدة إخوانهم، الا اذا كان بيت المال عاجزاً عن سداد المطلوب، وليس في قدراته أن يفي بحاجات الناس. وهو ما تفعله الآن الدولة المعاصرة بشأن الضرائب بكافة أنواعها[٣٤٩].

و يتضح مما سبق أن نظام التكافل الاجتماعي - الذي تطبقه الدولة المعاصرة الآن أيا كانت فلسفات الحكم فيها - هو مبدأ أعم وأشمل من فلسفة الزكاة، وذلك من ناحية ومنظور المستفيدين منه. كما أنه يختلف عن الزكاة من حيث الجهة التي تجب عليها الأداء.

فالزكاة فرض على الفرد وإن شئنا الدقة، فرض عين على كل الأفراد، بينما تحقيق التكافل الاجتماعي فرض على الدولة وسلطات الحكم فيها. تلك هي فكرة الاشتراكية في الاسلام، و يراد بها - على حد تعبير أستاذنا الدكتور محمد كامل ليله - تحقيق العدالة الاجتماعية بين الناس وقد سبق بها الاسلام، كما أشرنا أنفا، كثيراً من الأفكار والفلسفات في هذا المجال[٣٥٠].

٣٤٨ - أنظر الدكتور مصطفى السباعي في مؤلفه عن «اشتراكية الاسلام» الطبعة الأولى القاهرة سنة ١٩٥٩، صفحات ٢٣ وما بعدها، وصفحات ١٢١ وما بعدها.

٣٤٩ - أنظر الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، (المرجع السابق) ص ٢٩٦.

٣٥٠ - أنظر مؤلف الدكتور كامل ليلة في النظم السياسية «الدولة والحكومة» (المرجع السابق) صفحات ٢٩٥ - ٢٩٦.

سادساً: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر :

يعتبر الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أحد المهام الرئيسية التي تقع على عاتق الدولة الاسلامية، فهو فرض من الفروض الهامة الخطيرة، كما أنه يعتبر أصلا جامعا إذ أنه ينطوي على آمور كثيرة وتندرج تحته مسائل شتى. وليس أدل على أهمية هذا الواجب أنه قد وردت الآيات الكريمة والأحاديث الشريفة متتالية صريحة في الدعوة إليه، وإلزام الدولة وأفراد الأمة معاً بالقيام به.

قال الحق جلت حكمته وعظمت قدرته: «ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير، و يأمرون بالمعروف و ينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون».

وقال فاطر السموات والأرض: «إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة وأتوا الزكاة، وأمروا بالمعروف، ونهوا عن المنكر ولله عاقبة الأمور».

وقال الرسول الكريم (المبعوث رحمة للعالمين): «إن الله لا يعذب العامة بعمل الخاصة حتى يروا المنكرين ظهرانيهم، وهم قادرون على أن ينكروه، فلا ينكرونه»[٢٥١].

ولا ريب أن قيام الدولة الاسلامية ـ والمسلمين جميعا ـ لهذا الواجب والعمل على تنفيذه يترتب عليه صلاح أمور الدين وشئون الدنيا، وكما سبق والمحنا، يعتبر هذا الواجب من الأصول العامة الجامعة التي قد تضمن أو تشمل كثيراً من الجزيئات. وهو ـ كما يبين من خطابه ـ ليس مقصوراً على الدولة أو سلطاتها العامة، وإنما يتناول أيضا الأفراد. وذلك يحتم عليهم أن يكونوا قوامين على تنفيذ القوانين شاعرين بالمسئولية عن الاعمال العامة، ومقدرين لها، داعين الى الفضيلة، ناهين عن الرذيلة. وليس شك أنه يجب ـ لكي تتحقق هذه الغاية النبيلة ـ أن يكفل للأفراد حرية النقد، إذ على أساس هذه الحرية ـ كما يقول أستاذنا الدكتور محمد كامل ليلة ـ يمكن أداء الواجب الملقى على كاهل الأفراد، وبذلك يتيسر لهم أن يعملوا في سبيل الاصلاح[٢٥٢].

ومما يجدر الاشارة اليه بخصوص هذا الواجب، أنه مفروض على الدولة وسلطاتها العامة وكذلك الأفراد على السواء. كما أنه من الاتساع والعمومية بحيث يمكن أن يشمل الواجبات الأخرى، وكذلك الوظائف التي يتعين على الدولة القيام بها.

---

٢٥١ ـ انظر مؤلف الدكتور محمد كامل ليلة في «النظم السياسية» ـ الدولة والحكومة ـ (المرجع السابق) ص ٢٩٦.

٢٥٢ ـ أنظر ذات المؤلف السابق في ذات المكان.. وأنظر أيضاً مؤلف الدكتور عبد المنعم محفوظ في «النظم السياسية» ـ أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، (المرجع السابق) ص ٣٣٥.

وفي ضوء ذلك، وتأسيساً عليه، يجب على الأمة في الدولة الاسلامية أن تتخير من بينها جماعة تكون لها سلطة ممارسة الرقابة على أعمال الحاكمين، وتسهر على حسن تنفيذ القوانين بطريقة فعالة وسليمة.

ما نريد أن نقف عنده ـ من هذا المبحث ـ وفي إيجاز جد شديد، أن وظائف الدولة في الاسلام تتجسد في واجبات تتعلق باقامة العدل تارة، وبالمحافظة على الأمن من الداخل والدفاع عن سلامة الدولة ضد الاعتداءات الخارجية أخرى، كما تتجسد ـ وتلك نقطة لها خطرها وخطورتها ـ في واجبات تتعلق بالعمل على رفع مستوى الرعية (أي افراد الشعب كافة) في كافة مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية[٣٥٣].

وليس شك ـ كما ذهب علماء المسلمين وفقهاؤهم ـ أن الواجبات والوظائف، التي اوضحناها آنفا، والملقاة على عاتق الدولة وسلطاتها العامة في ظل فلسفة الشريعة الاسلامية الغراء، تتطابق مع وظائف الدولة في العصر الحديث[٣٥٤].

---

٣٥٣ ـ انظر في ذلك من الفقه القانوني:
- الدكتور محمد كامل ليلة، (المرجع السابق) ص صفحات ٢٩٣ ـ ٢٩٧.
- الدكتور عبد المنعم محفوظ، (المرجع السابق) ص صفحات ٣٣٢ ـ ٣٣٧.

٣٥٤ ـ انظر في ذلك من الفقه الاسلامي :
١ ـ الماوردي :
أ ـ «الاحكام السلطانية» صفحة ١٥ وما بعدها.
ب ـ «أدب الدين والدنيا»، صفحة ١١٦ وما بعدها.
٢ ـ مقدمة ابن خلدون، طبعة دار الكتاب اللبناني، سنة ١٩٥٦، المجلد الأول، صفحة ١٨٣ وما بعدها.
٣ ـ محمد ضياء الدين الريس: النظريات السياسية الاسلامية، القاهرة طبعة ١٩٦٠، صفحة ٣١٥ وما بعدها.

الفصل السادس
الدولة والقانونية

توصف الدولة بالقانونية ما دامت تخضع للقانون بغض النظر عن شكلها الدستوري. وتبقى كذلك الى ان يهدر مبدأ الشرعية لتتحول الى دولة بوليسية التي لا ضمان لبقائها الا البطش واستمرار واستسلام الشعب المحكوم[٣٥٥].

ويقضي مبدأ الشرعية «المشروعية» سيادة القانون وخضوع الحاكم والمحكوم له، ليرد اي منهما الى جادة الصواب كلما خرج عن حدوده عمدا او تقصيرا.

هذا المبدأ بطبيعته وما يرتبه من آثار يختلف عن مشروعية السلطة التي يكفي لتحقيقها ان تسند السلطة الى رضاء المحكومين وقبولهم اياها، سواء كان مصدر هذا القبول التصور الالهي الثيوقراطي او ارادة الجماعة تبعا لمنطق النظريات الديمقراطية[٣٥٦].

وعلى هذا لا يوجد هناك تلازم بين مشروعية الدولة - الدولة القانونية - ومشروعية السلطة، خاصة في حالة ممارسة الحاكم لسلطته مستندا الى المصدر الالهي الثيوقراطي كما عرضناه سابقا. وبدت سلطته مطلقة وبلا حدود واختفى مبدأ الشرعية او نظام الدولة القانونية.

اما حيث تقوم السلطة على اساس قبول المحكومين ورضاهم مع تقيد الهيئات الحاكمة في الدولة بالقانون فاننا نكون امام مشروعية السلطة والدولة معا[٣٥٧].

---

٣٥٥ - لمزيد من التفصيل راجع :-

Jean Rivero: droit administratif. Dalloz. Dixieme ed. Pasris 1983, p.14.
L. Duguit: Traite de droit constitutionnel. Tomel. Paris 1928, p.288.

العميد سليمان الطماوي : القضاء الاداري، الكتاب الاول، الالغاء، دار الفكر العربي القاهرة ١٩٧٦ ص ٢٣.

الدكتور رمزي الشاعر : الايديولوجية التحريرية وأثرها في الانظمة السياسية المعاصرة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية حقوق عين شمس، العدد الاول، ١٩٧٥ ص ٣٣٢.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٠.

٣٥٦ - الدكتور محمود حافظ : القضاء الاداري، دراسة مقارنة، لجنة التأليف والنشر، القاهرة، ١٩٦٦ ص ١٩.

الدكتور ابراهيم شيحا: مبادي الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٩٣.

٣٥٧ - لمزيد من التفصيل أنظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٠.

الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ الشرعية (المرجع السابق) ص ٥.

ولالقاء الضوء على هذا الموضوع سوف نعرض للنظريات التي تفسر خضوع الدولة للقانون في مبحث اول، ثم مقومات الدولة القانونية في مبحث ثان.

المبحث الاول

النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون

يتفق اغلبية فقهاء القانون والسياسة على ضرورة خضوع الدولة للقانون ليتقيد به الحاكم مثلما يتقيد به المحكوم. الا أن هذا الاتفاق يقابله خلاف في تفسير وتبرير هذا الخضوع. هذا الخلاف تحمله لنا نظريات ثلاث، هي نظرية الحقوق الفردية ونظرية التحديد الذاتي ونظرية التضامن الاجتماعي.

المطلب الاول

نظرية الحقوق الفردية

Theorie de droit individuels

تقوم نظرية الحقوق الفردية على تمجيد الفرد واعتباره اساس ومحور النظام السياسي. وبالتالي فالسلطة ما هي الا اداة لخدمته وتحقيق وضمان حرياته. فالفرد بحقوقه وحرياته الطبيعية هو الغاية من كل نظام سياسي. لأن هذه الحقوق اصلية وسابقة على الدولة.

أما اذا ارادت الدولة ان تنظم الفرد وتحد من حرياته فيجب الا تتوسع في ذلك والا فقدت مبررات وجودها وهي حمايته والحفاظ على حرياته.

لقد وجدت هذه النظرية صدى واسعا لدى كل من رجال الثورة الامريكية والفرنسية فضمنوها اعلاناتهم.

لقد تضمنها اعلان استقلال الولايات المتحدة الامريكية الصادر في عام ١٧٧٦ عقب مؤتمر فيلادلفيا، ثم صيغت في دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام ١٧٨٧. لقد تقرر في الاعلان ان «من الحقائق الثابتة ان كل الناس قد خلقوا متساوين، لهم منذ ميلادهم حقوق لا تسلب مثل الحق في الحياة، والحق في ان يكونوا احرارا، والحق في التطلع الى السيادة. ولم توجد الحكومات الا لضمان ممارسة هذه الحقوق».

اما الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان الصادر عام ١٧٨٩ فقد ردد نفس المعنى ليؤكد ان هدف النظام السياسي هو المحافظة على حقوق الافراد الطبيعية والثابتة.

فالدولة لا تخلق الحقوق الفردية لانها حقوق طبيعية ولصيقة بالفرد بحكم آدميته. وقيام الجماعة السياسية كان فقط لحماية تلك الحقوق والمحافظة عليها.

لقد جاء في المادة الاولى من الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان بأن «الافراد يولدون احرارا ومتساوين في الحقوق» وفي المادة الثانية ان «هدف كل جماعة سياسية هو صون حقوق الانسان الطبيعية وغير القابلة للتقادم، وهي الحرية والملكية ومقاومة الاضطهاد».

تقدير نظرية الحقوق الفردية.

ظلت نظرية الحقوق الفردية سائدة حتى اواخر القرن التاسع عشر حتى بات واضحا اعادة النظر في مفاهيمها وذلك لقصور هذه النظرية في مواجهة ما يستجد من تطور في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وما ان اطل القرن العشرون بتطوراته المختلفة حتى غاب ذلك السمو والتقدير الذي صاحب هذه النظرية وذلك لكثرة ما وجه اليها من انتقادات.

لقد عجزت هذه النظرية عن حماية حقوق الافراد وذلك لاصطدام الحرية الاقتصادية وما رتبته من احتكارات اقتصادية مع المساواة القانونية التي تبنتها هذه النظرية[٣٥٨].

لقد كانت هذه النظرية قائمة على اسس وتصورات خيالية بعيدة عن الواقع خاصة ما بني منها على نظريات العقد الاجتماعي بعد ان تعرضت هي ايضا لانتقادات متعددة.

لقد ادى الدور السلبي الذي فرضته هذه النظرية على الدولة وتحديد وظيفتها الى الحيلولة دون التطور العام وذلك بعد ان ثبت قصور قدرة الفرد في الاضطلاع بكافة المسئوليات التي تعتبر ضرورية وهامة لتقدم المجتمع وتطوره.

ان الانتقادات التي وجهت لهذه النظرية لم تقف عند خياليتها وقصورها، بل في تعديها فيما ترتب من علاقات بين الافراد والمجتمع حدود مبدأ الديمقراطية وذلك لما ترتبه نظرية الحقوق الفردية من سلطان مطلق للفرد

---

٣٥٨ ـ أنظر :

Prewitt and verba: Introduction to American goverment (op.cit) p.557.

وايضاً الدكتور رمزي الشاعر : الايديولوجيات (المرجع السابق) ص ٤٦.

يتناقض مع أبسط قواعد الديمقراطية[٣٥٩].

ومع ذلك كله ورغم جميع الانتقادات فقد ارست نظرية الحقوق الفردية مبادىء هامة وما زالت تمثل معالم بارزة في تاريخ وتطور الحقوق والحريات الاساسية للفرد وعلاقته بالسلطة.

المطلب الثاني

نظرية التحديد الذاتي

Theorie de l'auto - Limitation

تقوم نظرية التحديد الذاتي - وهي نظرية المانية - على ان الدولة لا يمكن ان تخضع نفسها الى اي قيد من القيود الا اذا كان من صنعها ونابعا من ارادتها الذاتية.

وتبرر نظرية التحديد الذاتي هذا المسلك بقولها أنه ما دامت الدولة صاحبة السيادة، فانه لا يتعارض مع تقرير هذه السيادة القول بوجوب خضوع الدولة للقانون ما دام القانون من صنعها. فسيادة الدولة لا تعني ان يكون سلطان الدولة مطلقا. وانما يمكن ان يحدد ولكن بمحض ارادتها[٣٦٠].

لقد كان أول من تبنى ودعا الى هذه النظرية الفقيه الالماني اهرنج Ihrenj ثم تبعه في ذلك جلينك Jellinck الذي يقول بأنه «ما لم تخضع الدولة للقانون الذي صنعته، فان ما يعد قانونا ملزما للافراد لن يكون قانونا بالنسبة للدولة».

وهذا بطبيعة الحال غير ممكن لأن القاعدة اما ان تكون قانونية ملزمة للجميع او غير قانونية. الا اذا اقيمت السلطة على اساس ديني[٣٦١].

لقد جاءت نظرية التحديد الذاتي لتبرير كثير من تصرفات الحكومة والتي

---

٣٥٩ - انظر الدكتور ثروت الاسيوطي: نشأة المذاهب الفلسفية وتطورها. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد الثاني ١٩٦٦ ص ٣٨٢.
وايضا McRlosrez, H: The political philosophy of liberalism 1973, p.4.
Baradat, L: Political ideologies (op.cit) p.55.

٣٦٠ - انظر Voir: Carré de Malberg: Thérie générale d L'Etat (ouv.cit) p. 174, 231.
وايضاً الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٢.

٣٦١ - الدكتور يحي الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة. دار النهضة العربية، ص ٩٧.
والدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٢.
والدكتور ابراهيم شيحا : مبادىء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٠١.

خرجت بمقتضاها عن حدود مبادىء الشرعية الذي تقيد به الفقه الفرنسي ورفض مرارا تجاوزها بحجة الضرورة[٣٦٢].

ثم يبرر الفقه الالماني هذا الاتجاه بالقول بأن القانون ليس في حد ذاته غاية، وانما هو وسيلة لتحقيق غاية وهي ضمان أمن الدولة والمحافظة على بقائها. و بغير ذلك تحل الفوضى وتتعرض الدولة للانهيار[٣٦٣].

ولا يخل بمبدأ خضوع الدولة للقانون قدرة الدولة الغاء هذا القانون في اي وقت. فالمقصود هو التزام الدولة باحترام القانون طالما استمر قائما ومطبقا. فان الغته الدولة وجب عليها ان تسن قانونا آخر محله وتتقيد به. وهذا كما ذكرنا لا يتنافى مع سيادتها لانه لا يأتيها من سلطة اعلى منها او غريبة عنها.

تقدير نظرية التحديد الذاتي.

تعرضت نظرية الذاتي لانتقادات متعددة أهمها تلك التي وجهها لها الاستاذ ميشو Michiud والاستاذ لي فير Le Fur من ناحية وتلك التي اوردها العميد ديجي Duguit من ناحية أخرى.

لقد انتقد الاستاذ ميشو ولي فير نظرية التحديد الذاتي لربط القانون بالدولة. وقالوا بأن فكرة القانون منفصلة عن فكرة الدولة، لأن القانون سابق على الدولة. لذلك لايصح القول بأن الدولة هي التي تصنع القانون ثم تتقيد به.

ولكن يبدو أن اعتراض الاستاذين السابقين ضعيف لانه يقوم اساسا على فكرة القانون الطبيعي الذي تعرض بنفسه للنقد.

أما العميد ديجي فكان من أكثر المتحمسين لنقد هذه النظرية. وهو يقوم بذلك انما يفضح مواضع الضعف فيها.

فالعميد ديجي يقول ان خضوع الدولة لنفسها بارادتها يعتبر خضوعا لا تقييدا.

فالدولة تتقيد بالقانون. والقانون هو من خلقها. فكيف لها ان تقيد نفسها بهذا القانون وهي تستطيع ان تسنه وتعدله وتلغيه. لذلك فالقيد الذي يترك امره بيد الشخص المراد تقييده لا يمكن ان يعتبر قيدا حقيقيا، كما ان السجن الذي

٣٦٢ ـ أنظر : Voir: Burdeau,: Traite de science politique (ouv.cit) p. 278.

وأيضا الدكتور يحي الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٩٨.

٣٦٣ ـ انظر الدكتور طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية (المرجع السابق) ص ٤٦.

وأيضا: الدكتور سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة١٩٨٢، ص ٢٢.

يترك مفتاحه بيد السجين لا يعتبر سجنا[٣٦٤].

والحقيقة انه وبرغم الانتقادات السابقة فان هذه النظرية تتميز عن غيرها من النظريات بالواقعية حينا والمنطق حينا آخر.

فهي وان لم تكن كافية لحل مشكلة تحديد سلطان الدولة، الا انها ساهمت بنصيب لا يمكن انكاره في تبرير وتفسير خضوع الدولة للقانون.

المطلب الثالث

نظرية التضامن الاجتماعي

Thorie de la Solidarite Sociale

تنسب نظرية التضامن الاجتماعي الى الفقيه الفرنسي العميد ديجي الذي كان له الفضل في ارساء اسسها وشرح مضمونها فيما يتعلق بأصل نشأة الدولة ووظيفتها وتحديد سلطانها.

لقد عبر ديجي من خلال نظريته في التضامن الاجتماعي عن مدى قوة الروابط الاجتماعية التي تربط الفرد بغيره من الافراد والتي تدفعه وباستمرار الى الشعور بالحاجة الى العيش مع الجماعة وصعوبة استقلاليته عنها[٣٦٥].

لقد انكر العميد ديجي الشخصية المعنوية للدولة وفكرة السيادة لانه من حيث الاساس يرى ان الدولة ليس سوى ظاهرة اجتماعية تحكمها فكرة الاختلاف السياسي differenciation politique بين الحاكم والمحكوم بعد ان سيطر الاول على وسائل القهر المادي التي مكنته من فرض ارادته في النهاية[٣٦٦].

لقد بين ديجي في نظريته الوسائل التي بموجبها يتم التضامن بين الافراد وهي التضامن بالتشابه solidarite par simititude والتضامن بتقسيم العمل Solidarite par division du trava...

- التضامن بالتشابه يترتب نتيجة وجود حاجات ورغبات مشتركة بين الافراد الامر الذي يدفعهم للتكتل والتعاون من أجل بلوغ الهدف العام وهو توفير هذه الحاجات والرغبات العامة.

---

٣٦٤ ـ أنظر : Voir: Duguit L.: droit constitutionnel. Tome I 3ed p. 644.
وأيضاً: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٠.

٣٦٥ ـ انظر : Duguit: droit constitutionnel (ouv.cit) p.8.

٣٦٦ ـ لمزيد من التفصيل راجع
Duguit: Traite de droit constitutionnel. 3ed Tome I. p.165.

- اما التضامن بتقسيم العمل فسببه تباين واختلاف الافراد في مدى حاجتهم لنوع معين من الخدمات سواء المادية او المعنوية. وبالتالي فلا داعي لتكريس كل الجهود من أجل تحقيق هذه الرغبات المتفاوتة بل يكفي ان تخصص كل مجموعة في اداء مهمة من مهمات هذه الجماعة، فتتحقق المنفعة العامة.

وهكذا فالتضامن بين الجماعة قد يتخذ التكتل العام وتعاون المجموع لسد الحاجات المتماثلة. وقد يتم عن تقسيم العمل بين الافراد حسب حاجة واجادة كل مجموعة من افراد هذه الجماعة[٣٦٧].

وبرغم الاهمية التي يعطيها العميد ديجي لفكرة الاختلاف السياسي بين الحاكم والمحكوم في تعريفه للدولة الا انه يؤكد وباستمرار مظهر الانفصال بين القانون وسلطان الحاكم.

فالقاعدة لا تكتسب الصفة الملزمة لانها صادرة بواسطة سلطة عامة، ولكن بسبب اتفاقها مع مستلزمات التضامن الاجتماعي والاحساس العام بعدالتها[٣٦٨].

ان ثبات القاعدة القانونية عند ديجي لا يمنع تعديلها اذا اقتضى ذلك احساس الجماعة بضرورة اعادة النظر فيها وذلك لتنوع البيئات والاجيال. وهي بهذا المفهوم تختلف عن قواعد القانون الطبيعي التي وصفت بالمثالية والازلية[٣٦٩].

وهكذا فان تأكيد العميد ديجي على مبدأ الانفصال بين القاعدة القانونية وبين الدولة واهتمامه باحساس وضمير الجماعة وقدرته على توجيه هذه القاعدة هو فقط الذي يفسر - على رأي ديجي - تقييد الدولة وعدم انحرافها.

تقدير نظرية التضامن الاجتماعي.

تعرضت نظرية التضامن الاجتماعي لانتقادات كثيرة فاقت ما وجهه صاحب هذه النظرية الى نظرية التحديد الذاتي التي قال بها الفقه الالماني[٣٧٠].

فمن ناحية اولى نرى ان هذه النظرية قد اقامت النظام الاجتماعي على

٣٦٧ - الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٣.
٣٦٨ - الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٥.
والدكتور ابراهيم شيحا : مباديء الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٥.
٣٦٩ - راجع الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٢٤٥.
٣٧٠ - لمزيد من التفصيل وشرح هذه الانتقادات راجع
Carée de Malberg. (ouv.cit) p.202.
والدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٢٥٠.
والدكتور ابراهيم شيحا : (المرجع السابق) ص ١٠٦.

حقيقة واحدة وهي التضامن الاجتماعي. وهي بهذا المسلك تكون قد اهملت حقيقة أخرى مقابلة وهي التنافس والتنازع بين الافراد والتي ربما تلعب دورا يوازي في تأثيره حقيقة التضامن.

ومن ناحية ثانية أخذ على هذه النظرية بأنها تنكر على الدولة قدرتها على خلق القاعدة القانونية ومن ثم انكارها للصفة الوضعية لهذه القاعدة. لأن القاعدة القانونية كما يراها صاحب هذه النظرية العميد ديجي ليست اكثر من احساس عام رسخ في ضمير الجماعة. هذا التصور غير دقيق لانه لا يتصور اكتساب القاعدة القانونية الزاميتها الا بتدخل السلطة. لانه كما يقول موريس هوريو M. Haurio «لا حكم للقانون في اي مكان بغير سلطة تحميه»[٣٧١].

.«Nulle part le droit ne regne sans la secourse de pouvoir»

ومن ناحية ثالثة فاننا نرى مع الاستاذ الدكتور ثروت بدوي بأن اراء العميد ديجي في عدم ضرورة الجزاء للقاعدة القانونية لا يمكن التسليم بها. لماذا... لأن الاساس الاجتماعي الذي فسر بمقتضاه خضوع الدولة للقانون ليس اساسا قانونيا بقدر ما هو قيد اخلاقي[٣٧٢].

ومن هنا نستطيع ان نميز بين مضمون القاعدة القانونية التي ترتكز على الضمير الانساني وشعور الجماعة بضرورتها، وبين قوتها القانونية المترتبة على افرادها من السلطة القائمة على صياغتها وسنها للافراد فيلتزمون بها والا تعرضوا للجزاء[٣٧٣].

المبحث الثاني
مقومات الدولة القانونية

الدولة القانونية هي التي تخضع للقانون في جميع جوانب انشطتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. وعلى هذا فهي كما يصفها جيركه Gierke تلك التي تخضع نفسها للقانون وليست تلك التي تضع نفسها فوق القانون[٣٧٤].

ومع مضمون هذا الوصف للدولة القانونية فانه يجب ان يتوافر عدة مقومات وعناصر لتكون بمثابة ضمانات لخضوع السلطات العامة للقانون وقيام الدولة القانونية نوجز أهمها في المطالب التالية.

---

٣٧١ - انظر : Hauriou, M. (ouv.cit) p.253.

٣٧٢ - الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٦.

٣٧٣ - لمزيد من التفصيل راجع : Carée de Malberg.(ouv.cit) p. 218.

الدكتور يحي الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ١٠٣.

٣٧٤ - عن الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٩.

المطلب الاول
مبدأ الفصل بين السلطات

اتسعت مسؤوليات الحاكم في الدولة الحديثة نظرا لاتساع انشطة السلطة وتزايد اختصاصاتها، حيث لم يكن ممكنا ابقاء السلطة في يد حاكم واحد، بل يلزم توزيعها بين هيئات متعددة تختص كل واحدة منها بممارسة وظيفة من الوظائف في المجتمع وهي التشريع والتنفيذ والقضاء.

وتحقيقاً للغاية المقصودة من توزيع السلطات، نادى الكتاب والمفكرون السياسيون بضرورة الفصل بين تلك الهيئات الحاكمة فصلا عضو يا، يجعل كلا منها تمارس بطريقة استقلالية لمنعها من الاستبداد اولا، ولضمان مبدأ الشرعية ثانيا.. هذا بالاضافة الى مزايا جانبية أخرى تتحقق في هذا الفصل. و بذلك نشأ المبدأ المشهور بمبدأ الفصل بين السلطات[٣٧٥].

و يرجع مبدأ الفصل بين السلطات الى فلسفة القرن الثامن عشر، حيث نجد صياغته الحديثة في كتاب روح القوانين L'Esprit des Lois للفيلسوف السياسي الفرنسي مونتسكيو، باعتباره سلاحا من اسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت قائمة على تركيز السلطات، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك[٣٧٦].

صحيح ان ارسطو كان قد اثار الفصل بين السلطات عن طريق بيان الوظائف الاساسية للسلطة[٣٧٧]. الا ان المفهوم العام لهذا المبدأ كقاعدة من قواعد

---

٣٧٥ ـ أنظر : E. Wade and G. Phillipa: Constitutional law; longmans comp. London 3 edition. p. 18 - cadart, J: Institution politiques, et droit const. Toms II. 2ed - L.G.D.J. Paris 1980, p.297.

لمزيد من التحليل راجع :

- العميد سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ـ (المرجع السابق) صفحات ٤٦٨ ـ ٤٦٩.
- الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدتوري، ١٩٧٦ ص ١٧٧.
- الدكتور أحمد حافظ نجم : الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، بحث منشور بمجلة العلوم الادارية العدد الاول لسنة ١٩٨١ ص ٨٥.

٣٧٦ ـ أنظر : Duguit, Léon: droit constitutionnel, (ouv.cit) p.406.

٣٧٧ ـ الوظائف التي بينها ارسطو هي المداولة delebaration ، الأمر Commenndement، العدالة Justice. فالاولى تقترب من وظيفة التشريع، والثانية من التنفيذ، والثالثة من القضاء. الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٧٨. الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٥٨١ واضا:

Cadart, J: Inst. Politiques, et droit const (ouv.cit) p.299.

الفن السياسي والتي تدعو الى توزيع هذه الوظائف على هيئات مختلفة انما يرجع الى مونتسكيو[٣٧٨].

وبعيدا عن المناقشات والخلافات التي ثارت بشأن بيان المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات وما يمليه من توزيع او تقسيم او فصل للسلطات. فان الغاية منه كما ذكرنا هي توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الاخرى بمباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة، سلطة تشريعية تتمثل في وظيفة وضع القوانين، وسلطة تنفيذية تتمثل في مهمة تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية تتمثل في مهمة الفصل في المنازعات والخصومات، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الاخرى في مباشرة وظيفتها. ومنع الاستبداد والتحكم من قبل السلطة[٣٧٩].

وعلى ضوء مبدأ الفصل بين السلطات جرى الفقه الدستوري الى التمييز بين انواع الانظمة السياسية المعاصرة.

فحيث يكون هذا الفصل من المرونة التي تسمح بالتعاون المتبادل بين السلطات، نكون في صدد نظام برلماني. وحيث يتم الفصل بين هذه السلطات بالجمود والمغالاة، نكون في صدد نظام رئاسي. أما النظام المجلسي او حكومة الجمعية، فهو صورة يتنكر فيها النظام لمبدأ الفصل بين السلطات، ويذهب بدلا من ذلك الى ادماجها وتركيزها في يد الهيئة التشريعية[٣٨٠].

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

سيادة الدستور او علوه مبدأ مسلم به في الدول الديمقراطية سواء كانت ملكية او جمهورية. لذلك قيل أنه حتى يصح القول بأن هناك نظام دستوري

٣٧٨ - لمزيد من التفصيل راجع :-
- استاذنا العميد سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٦٨.
- استاذنا الدكتور محمود حلمي : نظام الحكم الاسلامي (المرجع السابق) ص ٣٦٨.
- الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ص ٢٧٧.
- الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٧.

٣٧٩ - حول المناقشات والردود بشأن معنى مبدأ الفصل بين السلطات راجع:-
- الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٦ وما بعدها.
- الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق) ص ٢٧٦.

أنظر كذلك : H. Zink and others. Am. Government and politics (op.cit) p.7.

٣٨٠ - لمزيد من التفصيل راجع استاذنا العميد سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٧٣. كذلك (الدكتور ثروت بدوي النظم السياسية ١٩٧٥ص ٢٢٧). الدكتور طعيمة الجرف نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٥٩.

ديمقراطي يجب ان يكون هناك قواعد عليا على الهيئة الحاكمة ان تحترمها وتراعيها في كافة تصرفاتها تقريرا لمبدأ الشرعية وتدرج القواعد القانونية والا اصبحت الدولة بوليسية[381].

والقاعدة الدستورية قد تكون مكتوبة وقد تكون عرفية. والدساتير في وصفها من هذه الناحية اما ان تكون مكتوبة ـ وأغلب دساتير الدول في الوقت الحاضر من هذا ـ اما ان تكون عرفية غير مكتوبة وقليل من الدساتير المعاصرة على هذا الحال وأهمها في الوقت الحاضر الدستور الانجليزي. ولا شك ان الدساتير المكتوبة اكثر وضوحا من غيرها وأكثر ضمانا للشعب في مواجهة كافة السلطات[382].

والقاعدة الدستورية اعلى مرتبة من القاعدة العادية، لذلك تتميز القوانين الدستورية بالثبات وعدم التغيير المستمر مما يضفي عليها احتراما ووضوحا يسهل على السلطات العامة والقائمين عليها اتخاذ القرار في اطار الشرعية. الثبات لا يعني الجمود بل التعديل النادر والذي يتطلب اجراءات اكثر تعقيدا من تعديل القاعدة العادية.

وطبقا لمبدأ الشرعية واحتراما لسمو الدستور يجب على القاعدة العادية الا تخالف او تتعارض مع القاعدة الدستورية والا كانت غير مشروعة وباطلة. ولكن ما هي الجهة التي تقرر هذا البطلان. وبمعنى آخر، ما هي الوسيلة التي بموجبها نستطيع مراقبة دستورية القوانين او شرعيتها؟

تختلف الدول في تبنيها لطريقة الرقابة على دستورية القوانين[383]، وكفالة احترام احكام الدستور وتقرير الجزاء على مخالفة مبدأ الشرعية، على ان هذا الاختلاف لا يخرج عن اسلوبين عامين:

الاسلوب الاول: وهو الرقابة الوقائية
الاسلوب الثاني: وهو الرقابة القضائية

---

٣٨١ ـ ولا بد أن نشير الى أن الرقابة على دستورية القوانين لا تثار الا في البلدان التي تأخذ بالدستور المكتوب والجامد. لمزيد من التفصيل أنظر: الكتور عبد الحكيم العيلي (المرجع السابق) ص ٥٨٤.

٣٨٢ ـ انظر : الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل (المرجع السابق) ص ٧٤.

٣٨٣ ـ اهم ما يراجع في هذا الموضوع، الدكتور على الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر ـ دراسة مقارنة ـ رسالة الدكتوراه كلية الحقوق ـ جامعة الاسكندرية ١٩٨٢.

الرقابة الوقائية :

الرقابة الوقائية او كما تسمى السياسية تتم قبل اصدار القانون وصيرورته قابلا للتنفيذ، وذلك عن طريق مجلس معين. فاذا ما رأى هذا المجلس عدم دستورية قانون قرر ذلك وامتنع بالتالي استيفاء بقية اجراءات اصداره، وغالبا ما تنصب على تصديق رئيس الدولة واصداره. وقد أخذ بالرقابة الوقائية أو السياسية في كل من المانيا الشرقية والاتحاد السوفييتي، المغرب، بلغاريا، و يوغوسلافيا، الا ان أهم مثال يضرب في ذلك ما تبنته فرنسا في هذا المجال وانشاء مجلس متخصص ذات طبيعة سياسية ليشرف على هذه الرقابة وهو المجلس الدستوري[٣٨٤].

وبالرغم مما يحسب لهذا النظام من مميزات اهمها، اعدام القانون غير الدستوري في مرحلة ولادته دونما تحمل اعباء المطالبة بالغائه في المستقبل، الا انه يؤخذ على هذه الرقابة عدم حيدتها وتأثرها بالنزوات السياسية من ناحية اولى وعدم اثارة عدم الدستورية هذه الا من اشخاص معينين كرئيس الدولة او رئيس الجهة المختصة بهذه الرقابة، او رئيس السلطة التشريعية من ناحية أخرى.

الرقابة القضائية :

تمارس الرقابة القضائية بواسطة جهات القضاء المختصة وتتخذ هذه الرقابة صورتين هما رقابة امتناع ورقابة الغاء[٣٨٥].

ومضمون رقابة الامتناع هو أن يهمل القاضي حكم القانون غير الدستوري ولا يطبقه على القضية المعروضة عليه، دون حقه في الامر بالغائه، وهذا يعني نسبية هذا الموقف والذي لا يحول دون استمرار القانون وتطبيقه في قضايا أخرى وتسمى هذه الطريقة بالدفع بعدم دستورية القانون Le control par voi dexception[٣٨٦].

---

٣٨٤ ـ يتشكل هذا المجلس طبقاً لما بينه دستور ١٩٥٨ م ٥٦ ـ ٦٣ يتشكل من رئيس يعينه رئيس الجمهورية من بين اعضاء المجلس ومن رؤساء الجمهورية السابقين ـ اعضاء مدى الحياة ومن تسعة اعضاء معينون من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بواقع ثلاثة لكل منهم. ومدة عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

٣٨٥ ـ ونقصد هنا بالرقابة الموضوعية ـ أي الرقابة المنصبة على مطابقة القانون للدستور من حيث الموضوع. أما من حيث الشكل فاغلب الفقه يرى ان القانون الذي لم يستوفي شكلياته لا يعتبر قانون ومن ثم ليس للقاضي تطبيقه كمبدأ عام.

٣٨٦ ـ وقد أخذت الاردن بهذه الرقابة حيث اعطي القضاء حق الامتناع عن تطبيق القاعدة غير الدستورية دون حقه في الامر بالالغاء.

اما رقابة الالغاء فانها تعطي القاضي حق الامر بابطال القانون المخالف للدستور.ويسري هذا الامر في مواجهة الكافة. و يترتب على هذا العمل القضائي اعتبار القانون كأن لم يكن من تاريخ صدور الحكم.

وتمارس هذه الرقابة عن طريق الدعوى الاصلية بطلب الغاء القانون le control par voie d'action[٣٨٧].

والرقابة الدستورية في الاردن لا تمارس بطريقة الدعوى الاصلية، وانما فقط عن طريق الدفع بعدم الدستورية امام اي جهة من جهات القضاء، الذي لا يحق له بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ والقوانين الاخرى ان يأمر بالغاء القانون او ان يلزم غيره بذلك، فالسلطة هنا امتناع والحجة نسبية فقط[٣٨٨].

المطلب الثالث

الرقابة على اعمال الادارة

يقضي مبدأ الشرعية او كما يطلق عليه مبدأ سيادة القانون خضوع الحاكم والمحكوم للقانون ليرد اي منهما الى جادة الصواب كلما خرج عن حدود القانون عمدا او تقصيرا وذلك عن طريق.الرقابة على أعمالهم ـ خاصة الادارة باعتبارها سلطة عامة ـ وما يترتب على ذلك من بطلان تقرره الجهة المختصة.

وتمارس الرقابة على الادارة بطرق اربع، هي الرقابة السياسية والرقابة الشعبية والرقابة الادارية والرقابة القضائية.

ـ الرقابة السياسية و يتولاها البرلمان عن طريق توجيه الاسئلة والاستجوابات وطرح الثقة بالوزارة او الوزير. كما يتم باجراء تحقيق بواسطة لجان معينة[٣٨٩].

---

٣٨٧ ـ والآن تمارس هذه الرقابة في جمهورية مصر العربية بعد انشاء المحكمة الدستورية العليا بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، وفي سو يسرا وتشيكوسلوفاكيا واسبانيا.

٣٨٨ ـ انظر حكم محكمة عدل عليا ٦٨/٢٧ سنة ١٦ عدد ٣ ص ٢١٧.

٣٨٩ـ تنص المادة/ ٩٦ من الدستور الاردني ١٩٥٢ على ان «لكل عضو من اعضاء مجلس الاعيان والنواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة.. ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية ايام على وصوله للوزير الا اذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة». اما المادة/ ٥٣ فتنص على «تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء امام مجلس النواب. واذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها ان تستقيل. واذا كان قرار عدم الثقة خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه».

ـ اما الرقابة الشعبية فيتولاها الرأي العام والاجهزة المنظمة والمساعدة كالاحزاب والاعلام. وهي في عموميتها رقابة ملاءمة[٣٩٠].

ـ أما الرقابة الادارية فتتم بمراقبة ذاتية ـ أي مراقبة الادارة لنفسها بنفسها اما تلقائياً بمراجعة مصدر القرار لنفسه فيلغى أو يعدل أو يستبدل عمله واما بمراجعة الرئيس الاداري لاعمال مرؤوسيه بالغائها أو تعديلها ـ واما بناء على تظلم ذوي الشأن من الأفراد الى مصدر القرار أو رئيسة أو لجنة خاصة[٣٩١].

وقد انتقد هذا النوع من الرقابة لانه يجعل من السلطة خصماً وحكماً بنفس الوقت.

ـ اما الرقابة القضائية فهي التي تتولاها الجهات القضائية.

ولم تقف الدول موقفاً موحداً حول جهة القضاء التي تتولى الرقابة على الادارة. فالبعض منها أخذ بنظام القضاء الاداري المستقل الى جانب القضاء العادي، كفرنسا (مجلس الدولة) وبلجيكا ومصر وسوريا ولبنان (مجلس شورى الدولة)[٣٩٢].

ـ والبعض الآخر لم يأخذ بالقضاء الاداري وانما منح احدى محاكم القضاء العادي سلطة الرقابة على اعمال الادارة او بعضها، كالاردن والكويت وليبيا[٣٩٣].

أما في الدول الانجلو سكسونية فان القضاء العادي الذي يباشر الرقابة على أعمال الادارة (قضاء موحد) لا يطبق على الادارة قواعد القانون الاداري وانما يراقبها ويطبق عليها قواعد القانون الخاص. وهذا ما يميزه عن القضاء في كل من الاردن والكويت وليبيا الذي يطبق القانون الاداري[٣٩٤].

٣٩٠ـ لمزيد من التفصيل انظر
Welch, Susan and Comer: public opinion Maz field pub. co. CA. 1975.

٣٩١ـ لمزيد من التفصيل انظر ـ الدكتور سليمان الطماوي ـ القضاء الاداري (المرجع السابق) ص ٢٣.

٣٩٢ـ وتعتبر فرنسا الام في تبني هذا النظام، حيث يعتبر مجلس الدولة المثال الرئيسي للقضاء الاداري المستقل. كذلك الشأن في مجلس الدولة المصري المنظم بقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمعمول به حاليا، ومجلس الدولة السوري ومجلس شورى الدولة اللبناني.

٣٩٣ـ في الاردن تتولى محكمة العدل العليا هذه المهمة وهي بتشكيلها الحالي تتبع محكمة التمييز. في الكويت صدر قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ الذي انشأ دائرة ادارية في محكمة الاستئناف، وكذلك الحال في ليبيا.

٣٩٤ـ لمزيد من التفصيل انظر:
د. ماجد الحلو: القانون الاداري (المرجع السابق) ص ٤٢.
د. محسن خليل: القضاء الاداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٨٢.
د. فؤاد مهنا (المرجع السابق) ص ٢٥٣.

ونظرا لتشكيل الجهات القضائية وطبيعة عملها واستقلاليتها فانها تمثل بحق أكمل انواع الرقابة وأكثرها ضمانة ليس للافراد فحسب بل للادارة ايضا نتيجة تبنيها وتطبيقها قواعد تراعي فيها مبدأ الموازنة بين مصلحة الفرد والمصلحة العامة.

ومحكمة العدل العليا هي التي تتولى الرقابة على أعمال الادارة في الاردن - ولكنها رقابة ضيقة في نطاق الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر في المادة العاشرة فقرة/٣ من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ المعدل. لذا نأمل من المشرع الاردني ان يجعل من محكمة العدل العليا محكمة للقضاء الاداري المستقل وذات الولاية العامة للمنازعات الادارية وليكون حصنا لحماية الحقوق والحريات كما هو عليه الآن مجلس الدولة الفرنسي.

الكتاب الثانــي

«الحكومــة»[395]

٣٩٥- قام بوضع هذا الكتاب وتأليفه، الدكتور عبد المنعم محفوظ.

افكار مبدئيّة ـ وتقسيم :

١ ـ بعد ان انتهينا من دراسة ظاهرة السلطة السياسية، وفكرة السيادة اللصيقة بالدولة، وهي دراسة يمكن ان نصبغ على السلطة والسيادة فيها صفة السكون وانعدام الحركة. وسبب ذلك اننا ركزنا اهتمامنا حول بحث وتأسيس كل من السلطة والسيادة واسناد مصدريهما الى جهة معينة دون غيرها من الجهات في المجتمع السياسي.

وقد اصبح ضروريا ان نتابع حلقات الدراسة عن كل من السلطة والسيادة ولكن في صورتيهما المتحركة لا الساكنة، وبعبارة أكثر دقة وشمولا، سوف تتركز دراستنا ـ في هذا الكتاب ـ على ممارسة السلطة والسيادة داخل المجتمع في صورة أوامر صادرة من الحكام الى المحكومين.

٢ ـ ولا ريب أن النظم والأفكار السياسية السائدة الآن لم تنشأ طفرة، وانما هي في الواقع صدى ونتيجة لتطور طويل ترجع أولى حلقاته الى العصور القديمة اذ ظهرت منذ العهود السحيقة في القدم أنظمة للحكم مختلفة تتلاءم مع ظروف وأوضاع هذه العهود السحيقة وعقليات الجماعات البشرية التي وجدت وعاشت فيها. وكانت تظهر في تلك الحقبة البعيدة لمحات وفلسفات فكرية سياسية على لسان الفلاسفة والحكماء تتعلق بنظم الحكم وتفسير طبيعتها.

وقد توارثت الأجيال هذه الأفكّار السياسية التي خضعت لتطور الزمن والبيئة وارتقاء البشر في مجال الفكر والحضارة بصفة عامة، فاصطبغت هذه النظم بصبغات جديدة، كما ظهرت نظم حديثة أملاها التطور من ناحية، واقتضتها الظروف من ناحية ثانية.

٣ ـ بيد أنه رغم تطور نظم الحكم، فان جوهر النظم القديمة وصل الينا ولا يزال قائما، وان اختلفت في أبعاده وتفصيلاته ومظاهر تطبيقاته في الماضي عما هو عليه الآن. والنظم الحالية تتخذ صورة الملكية أو صورة الجمهورية، وهذه تسلك في الحكم سبيل الديمقراطية أو الارستقراطية أو الديكتاتورية.

وهذه الصورة وتلك السبل وجدت منذ القدم على خلاف في المدى والأهمية، اذ كان النظام الملكي هو السائد في الماضي حتى عهد ليس ببعيد، وتحقق الآن الوضع العكسي اذ تغلب النظام الجمهوري واستشرى، وانكمش ـ بالتالي ـ النظام الملكي[٣٩٦].

٣٩٦ـ انظر مؤلف استاذنا الدكتور محمد كامل ليله، النظم السياسية (الدولة ـ والحكومة) ـ دار الفكر العربي، القاهرة طبعة ١٩٧١، (المرجع السابق) ص ٣٠١.

٤ ـ وليس من شك في أن الحكم المطلق وما يترتب عليه من فساد واستبداد كانت له السيطرة في الماضي، ولكن الوضع تبدل الآن بسبب ارتفاع وعي الشعوب وانتشار الثقافة السياسية، وأخذت الديمقراطية مكانها في الصدارة. ولا يخفى ـ من ناحية ثانية ـ أن التطور سنة البشر، وهو أمر طبيعي، فليس معقولا ان يظهر نظام معين في الماضي البعيد و يستمر مختفظا بكل خصائصه وأوضاعه رغم تعاقب العصور والأجيال عليه، وتقدم البشر في خلال هذا التعاقب. اذ من المحتم أن تتطور الانظمة ـ في خط مواز تماما ـ مع تطور الشعوب، وهذا الذي حدث بالنسبة للنظم السياسية.

٥ ـ ومن نقطة البدء هذه، يمكن القول بأن الفكر الانساني والسياسي معا سلسلة متصلة الحلقات والترابط بدأها الأقدمون وتلقفها من جاء بعدهم. وهكذا حتى وصل التطور الى صورته الماثلة في الأذهان الآن. وهذا الترابط والتسلسل الفكري ليس جامدا، وانما يأخذ كل جيل أفكار الجيل السابق عليه و ينظر فيها و يمحصها و يبحثها على ضوء ظروفه وأوضاعه، وقد يراها صالحة له فيعتنقها دون تغيير أو تبديل، وقد لا يراها كذلك، فيعدل فيها حذفا واضافة حسبما تقتضيه ظروف الحال، وبذلك يتضاعف و ينمو ميراث البشرية من ثمار الفكر الانساني والسياسي في مختلف المجالات[٣٩٧].

تقسيم دراسة موضوعات «الحكومة» :

اذا كنا نتناول بالدراسة في هذا الكتاب الثاني، أسس التنظيم السياسي، أي المبادىء والأسس العامة التي تخضع «الحكومة» كسلطة سياسية، سواء فيما يتعلق بأساسها ووسائل ممارستها لسلطاتها المنوطة بها، فان المنطق يقودنا الى القاء الضوء على «مدلول» كلمة الحكومة. ثم نعالج ـ بشيء من التأصيل والتفصيل ـ أنواع الحكومات في الدولة المعاصرة، وذلك من منظورين اثنين:

الأول ـ أنواع الحكومات من حيث مصدر السلطة او صاحب السيادة.

الثاني ـ انواع الحكومات من حيث كيفية اشتراك الشعب في ممارسة السلطة.

الحكومة

قبل الخوض في تفصيلات هذا الموضوع نود أن نوضح نقطتين هامتين، تتعلق الاولى بالمقصود بكلمة «الحكومة» بينما تتعلق الثانية بأنواع الحكومات وتحديد النوع الذي تقوم عليه الدراسة:

٣٩٧ـ أنظر المرجع السابق، ذات المكان.

النقطة الاولى

مدلول كلمة «الحكومة»[398]

لا يراد بكلمة الحكومة التعبير عن معنى واحد محدد وواضح، وانما تستخدم هذه الكلمة للتعبير عن عدة معاني مختلفة:

أ - فقد يقصد بها الوزارة، فيقال - مثلا - بأن الحكومة مسئولة أمام البرلمان، بمعنى أن الوزارة هي المسئولة أمام السلطة التشريعية، كما يقال بأن حزب الأغلبية البرلمانية يجب أن يتولى رئاسة الوزارة.

وهذا الاستعمال لكلمة «حكومة» شائع في كثير من الدول وعلى وجه الخصوص الدول ذات النظام البرلماني.

ب - وقد تستخدم كلمة حكومة للتعبير عن السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة والوزراء ومساعدوهم. وذلك على أساس أن السلطة التنفيذية هي الادارة السياسية العليا للدولة، وهي المحرك الرئيسي لها[399].

جـ - وتطلق كلمة الحكومة أحيانا على مجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة، وهي بهذا تشمل جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية[400].

فالحكومة بهذا المعنى تجسد الأداة التي بدونها لا تقوم للدولة قائمة، فهي، كما يقول أستاذنا الدكتور كامل ليله، القوة المنظمة القاهرة. وبذلك تشمل الجهاز الذي يتولى سن القوانين (سلطة التشريع)، والأداة التي تتولى تنفيذها (السلطة التنفيذية)، والهيئة التي تتولى فض المنازعات ودفع كل اعتداء على القانون، وذلك بتوقيع الجزاء المقرر على مخالفيه (السلطة القضائية)[401].

د - .وقد يراد بكلمة الحكومة طريقة استخدام السلطة وممارسة الحكم أي أن الحكومة بالمعنى الواسع هي ممارسة السلطة في جماعة سياسية

٣٩٨- يراجع في ذلك: د. ثروت بدوي: (المرجع السابق) ص ١٨٥ وما بعدها، والدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ١٨٣، والدكتور كامل ليله، (المرجع السابق) ص ٣٠٣ وما بعدها.

٣٩٩- يراجع في هذا المعنى «اسمان»، القانون الدستوري، الجزء الاول، (المرجع السابق) ص ٢٦، كما يراجع الدكتورين وحيد رأفت ووايت ابراهيم: القانون الدستوري، طبعة ١٩٣٧، ص ٦٩.

٤٠٠- L'ensemble des organes directeurs de l'Etat

٤٠١- يراجع «ديفرجيه»، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٥٩، (المرجع السابق) ص ١٣٢، ولنفس المؤلف، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعةالثامنة، ١٩٦٥، (المرجع السابق) ص ١٣٦. كما يراجع دوحى، القانون الدستوري، (المرجع السابق) ص ٧٦٨.

معينة[٤٠٢]. وبالتالي يكون المقصود من كلمة الحكومة نظام الحكم في الدولة، أي كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة وشكل الحكم[٤٠٣].

وهذا المعنى الأخير لكلمة الحكومة هو الذي يعنينا في دراسة موضوعات هذا الباب التي تتعلق بايضاح الأسس العامة للانظمة السياسية على مختلف صورها.

٢ - ويجدر بنا أن ننوه أخيرا، الى ان المدلولات السابقة لكلمة الحكومة خاصة بالقانون الدستوري والنظم السياسية، بيد أن كلمة الحكومة تستعمل أيضا في مجال القانون الاداري بالمقابلة لكلمة الادارة: وذلك للدلالة على نوع معين من النشاط الحكومي، وهو الذي يتصل بالسياسة العليا للدولة، تمييزا له عن الأعمال الادارية اليومية التي تقوم بها الادارة اليومية التي تقوم بها الادارة[٤٠٤].

٤٠٢- يراجع في هذا المعنى، بيردو، المطول في العلوم السياسية، الجزء الرابع، (المرجع السابق) ص ٧.

٤٠٣- يقول في هذا المعنى «اسمان»:

Au sens propre et général, il désigne l'exercice par le souverain de l'autorité publique; c'est la souveraineté mise en oeuvre.

يراجع مؤلفه

ESMEIN: «Elément de droit Constitutionnel», 8e. édition, Tome I. p.27.

٤٠٤- يضيف جانب من الفقه معنى اخر لكلمة الحكومة اذ يعبر بها عن الادارة المركزية في مواجهة الادارة اللامركزية داخل السلطة التنفيذية، أي أن هذا الفقه يقصر الحكومة على السلطات العامة المركزية دون السلطات العامة اللامركزية. يراجع في ذلك الدكتور عبد الفتاح ساير داير: «أعمال السيادة» رسالة دكتوراه، طبعة جامعة القاهرة ١٩٥٥، ص ٢٨. كما يراجع مؤلفه في القانون الدستوري الوضعي، طبعة ١٩٥٨، ص ١٣٤.

ويرى فريق ثان، عدم سلامة هذا الرأي، ويبرر ذلك بأن الحكومة، لم تستعمل أبدا في المعنى الذي ذهب اليه الفريق الاول، وانما كلمة الدولة هي التي استعملت في هذا المعنى، أي للدلالة على السلطة المركزية في مواجهة السلطات المركزية: تراجع في ذلك رسالة أستاذنا الدكتور ثروت بدوي التي نوقشت أمام جامعة باريس:

«Le fait du Prince dans les Contrats administratifs», éd. L.G.D.J. Paris 1955, p.33.

ونحن نميل الى وجهة النظر الثانية. يراجع في ذلك:

رسالتنا لدكتوراه الدولة التي نوقشت أمام جامعة باريس:

«Recherches sur la Fonction Publique dans ses rapports avec le Pouvoir Exécutif», Ihése Paris 1974, p.227 et SS.

كما يراجع مؤلفنا في القانون الاداري، (المرجع السابق) الكتاب الاول، صفحة ٤١ وما بعدها.

النقطة الثانية

أنواع الحكومات وصورها

حاول العلماء والفلاسفة - منذ زمن بعيد - تقسيم الحكومات الى أنواع يتميز كل منها بسمات خاصة، وبالنتيجة لذلك تباينت تقسيمات الحكومات تبعاً لتباين وجهات نظر كل من الفيلسوف والمفكر وعالم السياسة من ناحية، كما تأثرت بالزمان والمكان من ناحية ثانية.

وترجع فكرة تقسيم الحكومات بصورة واضحة الى فلاسفة اليونان، وعلى الاخص افلاطون وارسطو.

ويمكن تقسيم الحكومات المعاصرة الى عدة اقسام ترتكز على أسس مختلفة[405].

أ - فتوجد حكومات ملكية وحكومات جمهورية: وأساسا هذا التقسيم النظر الى كيفية اختيار الرئيس الاعلى للدولة.

ب - وتوجد حكومات قانونية وحكومات استبدادية: وأساسا ذلك، النظر الى خضوعها للقانون.

جـ - وتوجد حكومات مطلقة وحكومات مقيدة: وأساسه النظر الى السيادة، وهل هي مركزة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة أم أنها موزعة بين عدة هيئات.

د - وتوجد أخيراً، حكومات فريدة وأرستقراطية، وديمقراطية. وأساس ذلك، النظر الى مصدر السيادة والسلطان في الدول، وما اذا كان يرجع ذلك الى فرد أو هيئة أو الى الشعب:.

١ - والحكومات الديمقراطية قد تتخذ صورة الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة أو النيابية.

٢ - والحكومات النيابية، قد تكون نيابية برلمانية، أو رئاسية، أو حكومة جمعية[406].

٤٠٥- يراجع في ذلك، المؤلف المشترك للدكتورين وحيد رأفت ووايت ابراهيم «القانون الدستوري»، (المرجع السابق) ص ٧٢ وما بعدها.

٤٠٦- يراجع في أنواع الحكومات، الدكتور كامل ليله، (المرجع السابق) ص ٣٠٥، ٣٠٦.

ونقتصر على دراسة هذا النوع الأخير من أنواع الحكومات، ونعالجة من زاويتين: نخصص الأولى لدراسة أنواع الحكومات من حيت مصدر السلطة، كما نخصص الثانية لدراسة الحكومات الديمقراطية من حيث كيفية اشتراك الشعب في السلطة.

وفي ضوء ذلك، فأنه يمكن دراسة أنواع الحكومات على الوجه التالي:

فصل تمهيدي :

نعالج فيه أنواع الحكومات من حيث مصدر السلطة.

فصل ثان :

نعالج فيه أنواع الحكومات الديمقراطية من حيث كيفية اشتراك الشعب في السلطة: (وهو ما يعرف بصور الديمقراطية).

الفصل التمهيدي
فـــي
أنواع الحكومات من حيث مصدر السلطة أو صاحب السيادة

ومما يجدر التنويه اليه أن السيادة في الدولة قد تتركز في يد شخص واحد (أي حكومة فردية) أو في يد عدد قليل من الأفراد (أي حكومة أقلية)، أو قد تكون السيادة لمجموع أفراد الشعب (أي حكومة الشعب أو الحكومة الديمقراطية: تعالج ذلك في المباحث الثلاثة المتعاقبة فيما يلي:

المبحث الأول
الحكومة الفردية

يستلزم الأمر الاشارة - في هذا الصدد - الى أن الملكية الدستورية ليست حكومة فردية فالفارق ضخماً والبون شاسعاً بين النظامين، ذلك أنه في النظام الأول (الملكية الدستورية) يكون الملك فيه مقيداً بمجلس منتخب أو مجالس منتخبة من الشعب و يخضع للدستور الذي يوزع السلطات على هيئات مختلفة.

والنظام «الملكي الدستوري» له تطبيقات جد كثيرة في أنظمة الدولة المعاصرة، لأنه يجسد شكل الدولة القانونية وتطبيقات المشروعية الدستورية بكل المعاني.

المطلب الأول
الحكومة الدكتاتورية

ينفرد في الحكومة الدكتاتورية شخص واحد (أو هيئة واحدة) بالسلطة ولكنه لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يصل اليه بكفايته الشخصية وقوته أو قوة انصاره. وبذلك يختلف الحكم الدكتاتوري عن الملكية المطلقة (والمستبدة) من حيث مصدر السلطة..

كما يختلفان من ناحية تبرير أساس السلطة، فبينما يقيم الملوك سلطانهم في العادة على أساس الهي، فان الدكتاتور لا يلجأ الى نظريات دينية، بل يعتمد على قوته وشخصيته، وهذا هو المعنى التقليدي للدكتاتورية..

وتتعدد أنواع الأنظمة الدكتاتورية وتختلف فيما بينها اختلافا كبيرا من عدة زوايا: فمنها دكتاتوريات ذات صبغة أيديولوجية، أي مذهبية، ودكتاتوريات غير مذهبية، أي تجريبية، ومنها دكتاتورية تتسم بالدوام، وأخرى ذات طابع مؤقت أو استثنائي، ومنها دكتاتوريات عسكرية، وأخرى غير عسكرية، ومنها ما يستند الى حزب وأخرى لا تستند الى حزب، كما تختلف في اتجاهاتها وأهدافها بين دكتاتوريات رجعية، أو محافظة، أو اصلاحية، أو ثورية، كما تختلف في مدى التجائها الى العنف والارهاب، وهكذا فان الدكتاتورية ليست صورة واحدة، بل عدة صور مختلفة بحيث يصعب البحث فيها وتحديد مجموعة من الخصائص العامة التي تشترك فيها جميعا، ونكتفي هنا ببيان خصائص الدكتاتورية التقليدية، مع الاشارة السريعة الى ما حدث من تطور في هذا الشأن وذلك فيما يلي:

أولا: خصائص الدكتاتورية التقليدية: دكتاتورية ازمات عارضة.

ان تعبير الدكتاتورية تعني وجود سلطة واحدة تملي ارادتها، أي أنها تعني السلطة المطلقة، سواء كانت لفرد أو لهيئة واحدة، لا يشاركها أحد: وعلى ذلك يمكن القول بأن الملكية المطلقة والملكية المستبدة هما من أنظمة الدكتاتورية[٤٠٩]. وهذا المعنى الذي يستعمل كثيرا الآن، الا أن تعبير الدكتاتورية قد استخدم في أول الامر، منذ العصور القديمة للدلالة على نظم حكم تقدم في أوقات الأزمات، وهو ما أضفى على هذه النظم طابعا متميزا سواء من حيث طبيعتها، ومصدرها، ونتائجها، ومدتها.

ثانيا: طبيعة الدكتاتورية

والدكتاتورية في طبيعتها تعد - لا ريب - باجماع فقهاء القانون العام من نظم الحكم الفردي الذي تتركز فيه كل السلطات في يد شخص واحد، هو الدكتاتور.

٤٠٩- يراجع في هذا الاستعمال الدكتور يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة، ١٩٧٦، ص ٢٠١.

ثالثاً: مصدر السلطة في الدكتاتورية

والدكتاتورية، في أصلها التاريخي، نظام يتولى فيه الدكتاتور السلطة ويمارسها عن طريق وسائل شرعية (moyens legals)، أي طبقا للاجراءات والأوضاع التي نص عليها الدستور والقوانين القائمة. فاذا كانت هذه الدكتاتورية نظاما استثنائيا، يطبق في أوقات الأزمات، فان تجمع كل السلطات في يد الدكتاتور انما وفقا للتنظيم المقرر مقدما لمواجهة هذه الأزمات.

رابعا: نتائج الدكتاتورية

تؤدي الدكتاتورية الى القضاء على حريات الافراد وحقوقهم. ذلك أن تركيز السلطات كلها في يد شخص واحد، دون رقيب أو حسيب، يجعل الحقوق والحريات غير مكفولة للافراد.

خامسا: طابع التوقيت

والدكتاتورية في أصلها نظام طابعه التوقيت، فهي نظام أزمات تدفع اليه ظروف استثنائية، كاضطرابات داخلية، أو أزمات سياسية أو اقتصادية، أو هزيمة عسكرية. وتنتهي الدكتاتورية بزوال الظروف والأسباب التي دفعت اليها. أي أنها لا تقيم نظاما يتسم بالدوام والاستقرار، وانما هي نظام طارىء عارض في حياة الشعوب، و يستهدف اعادة الأمور الى حالتها الطبيعية..

ومن الأمثلة الحديثة لتطبيقات الدكتاتورية ما كان ينص عليه دستور «فيميز» في المانيا (م ٤٨) ودكتاتور الماريشال، «بيتان» في فرنسا أثناء الحرب العالمية الثانية، وذلك بمقتضى حالة الطوارىء وقانون التفويض. والقوانين التي أقامت في فرنسا دكتاتورية لمدة ستة أشهر في عام ١٩٥٨[٤١٠] بسبب الأحداث التي سبقت قيام الجمهورية الخامسة، ثم الدكتاتورية التي تسمح بها المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الحالي[٤١١] في الظروف الاستثنائية التي تجعل أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر، وترتب على ذلك تعطيل سير السلطات العامة الدستورية بانتظام، في هذه الظروف تبيح المادة ١٦ لرئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات التي يراها

٤١٠- وذلك بمقتضى قانون ٣ يونيو ١٩٥٨ وهما خاصان بتفويض تشريعي، وبتعديل طريقة تعديل الدستور، حيث خولت الحكومة حق وضع دستور جديد ثم يعرض على الشعب.

٤١١- وتقابلها المادة ٧٤ من الدستور المصري الحالي، كما تراجع رسالة:

Arette Hzmanne: «Lei recours à l'articlè 16 et la crise algérienne» thèse Paris, 1971.

ضرورية، بحيث يكون له أن يحل محل للسلطات العامة في الدولة من تشريعية وتنفيذية، وتصبح اختصاصاته مطلقة لا حدود لها.

سادسا: اختلاف خصائص الدكتاتورية مع التطور

ومع التطور فان الدكتاتورية أصبحت تطلق على أنواع مختلفة من أنظمة الحكم، سواء تولى الدكتاتور[٤١٢] الحكم بوسائل قانونية أو كانت القوة هي التي اتت به الى الحكم، كحركة انقلابية. وسواء كانت دكتاتورية مؤقتة عارضة دعت اليها ظروف أزمة من الازمات، أو كانت نظاما يتطلع الى الدوام والاستقرار، والذي يجمع بين مختلف انواع الدكتاتورية هو أنها نظم حكم فردي تتركز فيها السلطة في يد الحاكم الفرد، وتنعدم الرقابة على أعماله أو المسئولية عنها. على أن الدكتاتوريات الحديثة تغلب عليها خصائص معينة: فهي نظم تستند الى القوة والعنف في نشأتها وفي ممارسة السلطة، وهي نظم شمولية، وتعتمد في الغالب على نظام الحزب الواحد، وكثيرا ما يسعى الدكتاتور الى اسباغ طابع شعبي على حكمه، ولذا يأخذ ببعض وسائل النظام الديمقراطي كالانتخابات العامة والاستفتاءات الشعبية. وهي في ظل الدكتاتورية وسائل زائفة. لأن الهدف منها يصبح مجرد اعلان الولاء والثقة والتأييد للزعيم. كما أنها لا تتم الا بارادته، وفي الوقت الذي يختاره، وبالطريقة التي يحددها، وفي جو من الاعلام الموجه والدعاية المكثفة، والحجر على المعارضة في التعبير عن رأيها تعبيرا حرا، والشعور بالرهبة أو الشعور بالحاجة الى وجود الزعيم على رأس السلطة[٤١٣].

المبحث الثاني

حكومية الاقلية (الاوليجارشية)

يمكن تعريفها بأنها الحكومة التي يتركز فيها السلطان في يد فئة قليلة من الأفراد. ويطلق عليها أوليجارشية، أو ارستقراطية ويشتمل الاصطلاحان في الوقت الحاضر كمترادفين، بينما كان معناهما في الماضي مختلفين. فقد كان يراد بالارستقراطية عند الاغريق حكومة افضل الناس وهم تلك الأقلية من الحكماء، أما الاوليجارشية فكان يقصد بها حكومة الأقلية غير الصالحة، وهي أقلية من الأغنياء لا تعمل عادة الا لصالحها الشخصي..

٤١٢- واذا كان الدكتاتور في العادة فردا واحدا، الا أنه قد يكون أحيانا مجموعة أفراد أو هيئة، وذلك كالجمعية التأسيسية المعروفة باسم La Convention (وأيضا لجنة السلام العام Comite de salut public في عهد الثورة الفرنسية.

٤١٣- يراجع في هذا المعنى، الدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ١٩١.

واذا كـان الـتـعـبـيـران يستخدمات الآن ـ بصفة عامة ـ كمترادفين، الا أن الـبـعـض لا يـزال يـمـيـز بـيـنهما على أساس أن الاوليجارشية تضع السلطة في يد الاغـنـيـاء، أمـا الاستقراطية فتضع السلطة في يد خيرة الأفراد من ناحية العلم أو الأصـل أو المـركـز الاجـتـمـاعـي[٤١٤]. كما أن البعض ـ من ناحية أخرى ـ يستخدم اصطـلاح الاولـيـجـارشـيـة بـمـعـنى واسع، كمرادف لحكومة الأقلية عموما، وتكون الارستقراطية بذلك احدى صورها[٤١٥]. ونحن نفضل هذا الاستعمال الاخير..

وعلى ذلك فـان حـكـومـة الأقـلـيـة، أو الاولـيـجـارشية، انما تعني أن يكون الـسـلـطـان لـفـئـة قـلـيلة، سواء تمثلت في طبقة ممتازة على أساس نبل الأصل، أو الـعـلـم، أو الـخـصـائـص الفاضلة أو الفروسية والشجاعة والانتصارات الحربية، أو المـلـكـيـة الـخ.. (وهـذه هي الحكومة الارستقراطية) أو كان السلطان لمن يملكون ثـروة أو نـصـابـا مـاليا معينا، دون أن يكونوا ـ عضو يا ـ طبقة متميزة، وهذه هي حـكـومـة الأثـريـاء الـتـي تـقـصر الحقوق السياسية على من يتوافر له نصاب مالي مـعـيـن مـن الـثـروة أو دفـع الـضـرائب، وهو ما يتحقق في النظم التي تأخذ بحق الاقـتـراع المـقـيـد بنصاب مالي بحيث تقتصر ممارسة هذا الحق على اقلية[٤١٦]، كما حـدث في دسـتـوري ١٨١٤ و ١٨٤٨ في فـرنـسـا، وحتى تعديل قانون الانتخاب في انجـلـتـرا في عـام ١٩١٨. و يـمـكـن كـذلك أن تكون الأوليجارشية عملا في صورة حكم اقلية حزبية عندما تتولى زمام السلطة، الى جانب الحاكم، بعض تشكيلات الـحـزب. على أنـه يـلـزم الا يـكـون تـشـكـيـل الـحـزب ونشاطه خاضعا لامرة حاكم فردي، والا بقيت الحكومة ـ رغم وجود الحزب ـ حكومة فردية..

وحـكـومـة الأقـلـية هي وسط بين حكومة الفرد والحكومة الديمقراطية (أي حـكـومـة الشعب) وتمثل في العادة مرحلة انتقال من الأولى الى الثانية ومن أبرز الأمـثـلـة على ذلك نـظـام الـحـكم في انجلترا، اذا انتقل من الحكومة الفردية، في صـورة المـلـكـيـة المطـلـقـة التي تتركز السلطة فيها في يد الملك وحده، الى الحكومة الارستقراطية التي كانت السلطة فيها موزعة بين الملك والبرلمان الذي كان مكونا مـن عـنـاصـر ارسـتـقـراطية، سواء في مجلس اللوردات (المكون من اللوردات وكبار رجـال الـديـن) أو في مـجـلـس العموم (الذي كان يتكون بالانتخاب المقيد بنصاب مـالي)، ولا يـزال مـجـلـس الـلـوردات مـكـونـا مـن عـنـاصـر أرستقراطية، وان كانت اختصاصاته قد تقلصت الى حد كبير، كما أن الملك لم يعد له سوى سلطة اسمية

٤١٤ـ يراجـع في هـذا المـعـنـى الـدكـتـور مـحـسـن خليل: النظم السياسية.. (المرجع السابق) ص ١٥١ والدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ١٩٢.

٤١٥ـ يراجـع في هـذا المـعـنـى «بـريـلـو» النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ١٢٩ والدكتور محمود حافظ: الوجيز، (المرجع السابق) ص ٨٤.

٤١٦ـ يراجع «بريلو»، «بولوا»: النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ١٣٤ وما بعدها.

أساسا، وأصبح مجلس العموم أكثر تمثيلا للشعب بعد الغاء شرط النصاب المالي) واتسعت اختصاصاته، وانتقلت بذلك انجلترا الى نظام الحكم الديمقراطي[٤١٧]..

و يلاحظ اخيرا أن حكم الأقلية انما يعنى أن يكون زمام السلطة بيد فئة من الناس تكون جماعة متجانسة أو طائفة متميزة. أما الحكومة التي يستأثر بالسلطة فيها عدد قليل من الأشخاص فانها تكون أقرب الى الحكومة الفردية منها الى الحكومة الاوليجارشية. فالحكومة التي تتركز في يد عدد قليل من الأشخاص، في الغالب عن طريق أحداث تاريخية جمعت بينهم في الحكم، ودون أن يكونوا طائفة اجتماعية متميزة، انما هي في الحقيقة حكومة فردية «متعددة الرؤوس»[٤١٨]. ومثل هذه الحكومة يصعب أن تصبح نظاما ثابتا، اذ من المألوف فيها أن ينجح أحد أعضائها في اقصاء الآخرين، و يتحول بذلك الى ملك أو حاكم منفرد.

المبحث الثالث
حكومة الشعب (أو الحكومة الديمقراطية)

لا ريب أنه اذا كانت السلطة تتركز في الحكومة الفردية في يد فرد واحد، وتتركز في حكومة الأقلية في يد فئة قليلة من الأفراد، فان السلطة في الحكومة الديمقراطية تكون للمجموع، أي للشعب. وهذا هو جوهر الديمقراطية[٤١٩]..

وعلى ذلك، فان السيادة في الديمقراطية تكون للشعب..

وسوف نتناول - في الدراسة التفصيلية التالية - نظرية الديمقراطية من حيث صورها، وتطبيقاتها، ومزاياها وعيوبها.. الخ. وذلك في الفصل التالي:

٤١٧- يراجع في هذا المعنى، الدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ١٩٣.

٤١٨- «Monocratie pluripersonnelle ou à plusieurs têtes».
و يراجع في ذلك «بريلو» و «بلوا»، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ١٣٠.

٤١٩- كلمة ديمقراطية (Democraitie) من أصل يوناني. وهي مشتقة من كلمتين: الاولى (Demos) ومعناها الشعب، والثانية (Kraes) ومعناها السلطة. وفي ضوء ذلك فان الديمقراطية تعني، في أصلها اللغوي، سلطة الشعب.

الفصل الثاني
أنواع الديمقراطية من حيث كيفية اشتراك الشعب في السلطة

تمهيد ـ وتقسيم:

تعني الديمقراطية ـ في عبارة موجزة وحاسمة ـ أن يكون زمام السلطة بيد الشعب، ولكن قد تختلف صور وأساليب ممارسة الشعب لهذه السلطة: فقد يمارس الشعب السلطة بنفسه ومباشرة (الديمقراطية المباشرة)، وقد يمارسها عن طريق ممثلين أو نواب له أيا كانت طريقة اختيار هؤلاء (الديمقراطية النيابية) وقد تكون ـ من ناحية ثالثة ـ ممارسة السلطة بطريقة تجمع بين الصورتين السابقتين فيختار الشعب من يباشرون السلطة نيابة عنه مع الاحتفاظ بحق الاشتراك مع النواب الذين اختارهم في مباشرة بعض شئون الحكم في مظاهر معينة (الديمقراطية شبه المباشرة).

وفي ضوء ذلك، يمكن تقسيم الديمقراطية ـ من حيث كيفية اشتراك الشعب في السلطة ومدى مزاولته لمظاهر السيادة ـ الى اقسام ثلاثة: الديمقراطية المباشرة من ناحية، والديمقراطية النيابية من ناحية ثانية، والديمقراطية شبه المباشرة من ناحية ثالثة.

ونخصص مبحثا مستقلا لدراسة هذه الأنواع الثلاثة، نعالج فيه جوهر ومضمون كل نوع، ومظاهر تطبيقاته والنظريات التي قيلت بشأنه، وما يثار من تساؤلات حوله، وعيوبه ومزاياه.. والى غير ذلك من الأمور التي قد تحتاج فحصا وتمحيصا. وذلك كله على الوجه التالي:

المبحث الأول
الديمقراطية المباشرة

نتناول في هذا المبحث: جوهر ومضمون الديمقراطية المباشرة، ثم مظاهر تطبيقاتها، فمزاياها وعيوبها، وذلك في المطالب التالية:

المطلب الاول

جوهر الديمقراطية المباشرة

يمكن القول بأن الديمقراطية المباشرة تعبير اصطلح على اطلاقه على النظام الذي يتولى فيه الشعب بنفسه ولنفسه كل مظاهر السيادة. ومن نقطة البدء هذه، فان جوهر الديمقراطية المباشرة يقوم على أن الشعب ينفرد بممارسة كافة الشئون العامة للدولة، و يتحقق ذلك عن طريق اجتماع المواطنين ـ وهم الأفراد الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية ـ في هيئة جمعية شعبية يقررون فيها بأنفسهم القوانين، وتنفيذها، والفصل في القضايا. وعلى هذا الأساس يكون مضمون الديمقراطية المباشرة أن يتولى الشعب بنفسه السلطات الثلاث المعروفة: (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)[٤٢٠].

على أن مباشرة الشعب لمظاهر السلطات الثلاث على هذه الصورة يكاد يكون مستحيلا عملا، وخاصة في وقتنا الحاضر. وهذا ما قرره جان جاك روسو الذي كان أكبر المؤيدين لهذا النوع من الديمقراطية حين اعتبره الصورة الصحيحة لمبدأ سيادة الشعب. الا أنه اعترف في الوقت ذاته أن مزاولة الديمقراطية على هذه الصورة لا سبيل الى تحققها عملا. لذلك نراه يكتفي في هذا الصدد بأن تتبدى مظاهر السيادة في الديمقراطية المباشرة في أن يتولى الشعب أمر السلطة التنفيذية دون السلطتين التنفيذية والقاضائية، أي أن يقتصر الشعب على مزاولة وظيفة التشريع وحدها تاركا أمر مباشرة وظيفتي التنفيذ والقضاء الى أشخاص يتم اختيارهم بواسطة الشعب[٤٢١].

وفي ضوء ما تقدم، نجد أن الديمقراطية المباشرة تتمثل أساسا في انفراد الشعب في تولي وظيفة التشريع و يتم ذلك عن طريق اجتماعهم في جمعية شعبية يصدقون فيها على القوانين، و يعينون الموظفين الذين يتولون أمر تنفيذ هذه القوانين، وكذا القضاء للفصل في الخصومات القضائية. هذا فضلا عن اختصاص الشعب نفسه مجتمعا في الجمعية الشعبية في التصدي لبعض القضايا الهامة والفصل فيها[٤٢٢].

٤٢٠ـ يراجع في هذا المعنى، الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، (المرجع السابق) ص ٣٣٩.

٤٢١ـ يراجع في هذا المعنى، د. فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٤٠.

٤٢٢ـ يراجع في هذا المعنى، الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ٦٥ وما بعدها، والدكتور عبد الحميد متولي (المرجع السابق) ص ١٨٧. والدكتور عثمان خليل، (المرجع السابق) ص ١٥٣ وما بعدها، والدكتور ثروت بدوي (المرجع السابق) ص ١٦٢ وما بعدها.

المطلب الثاني

تطبيقات الديمقراطية المباشرة

وجدت الديمقراطية المباشرة أول تطبيق لها في العصور القديمة وخاصة عند الاغريق، ذلك أن الجمعية الشعبية في مدينة أثينا كانت تتألف من أفراد الشعب ـ وهم الأفراد الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية، ونعني بذلك المواطنين الاحرار ـ وكانت هذه الجمعية الشعبية تجتمع بصورة منتظمة وفي فترات محددة خلال العام، كما كانت تختص ـ الى جانب المسائل التشريعية ـ بالمسائل السياسية الخارجية والداخلية، كاعلان الحرب، وتقرير السلام، وعقد المعاهدات وفرض الضرائب.

غير أن هذا الوضع ما لبث أن تطور في مدينة أثينا ذاتها على الأقل في عصرها الذهبي، وذلك حين تحول بعض اختصاصها الى المجلس الذي أضحى في ذلك العصر يصدر قرارات بصفة نهائية. ولذلك فان النظام الذي كان قائما في مدينة أثينا وان اتخذ في بادىء الامر صورة الديمقراطية المباشرة الا أنه تحول في عصرها الذهبي متخذا مظهرا يقترب من الديمقراطية النيابية[٤٢٣].

كذلك وجدت الديمقراطية المباشرة تطبيقا حديثا في وقتنا الحاضر في بعض الولايات السويسرية[٤٢٤] وتتحق الديمقراطية المباشرة في هذه الولايات عن طريق اجتماع أفراد الشعب ـ ممن لهم حق مباشرة الحقوق السياسية ـ في هيئة جمعية عمومية تسمى بالجمعية الوطنية. وتتولى هذه الجمعية أمر مباشرة وظيفة السلطة التشريعية، أي اقرار القوانين: كما تتولى تعيين الاشخاص الذين يتولون السلطتين التنفيذية والقضائية[٤٢٥] وبذلك يكون النظام في الولايات السويسرية هو نظام قاصر على مزاولة جزء من مظاهر السيادة يتمثل في السلطة التشريعية.

٤٢٣ـ يراجع الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٢٧.

٤٢٤ـ ان الولايات السويسرية التي تأخذ بالديمقراطية المباشرة خمس ولايات من ٢٢ ولاية. تراجع أسماء هذه الولايات في الدكتور ثروت بدوي، (المرجع السابق) ص ٢٠١.

٤٢٥ـ تعقد الجمعية الوطنية اجتماعها في الاسواق أو الكنيسة تبعا لكون الجو صحوا أو ممطرا ويبدأ الاجتماع بتلاوة الاناشيد الوطنية، وبعد ذلك تتولى الجمعية انتخاب رجال الحكومة والقضاء الذين يحلفون اليمين، ثم يصوت الشعب على مشروعات القوانين التي تولى رجال الحكومة اعدادها. ويتسم التصويت علنا عن طريق رفع الايدي وتتخذ القرارات بالاغلبية ثم يختتم الاجتماع بالاناشيد الوطنية. اشار الى ذلك، الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) هامش ص ٣٤١.

المطلب الثالث
مزايا الديمقراطية المباشرة وعيوبها

أولا ـ المزايا:

تعد الديمقراطية المباشرة اقرب النظم الى الديمقراطية المثالية كما صورها روسو. وأساس ذلك أن الارادة العامة لا يتصور أن تكون صحيحة الا اذا كانت تعبيرا عن ارادة الشعب نفسه. وهذا لا يتأتى في النظام النيابي ذلك ان النظام الذي يقوم على انابة الشعب لممثلين له يتولون باسمه مباشرة السيادة ومن ثم، تكون الارادة العامة على أساس هذا النظام تعبيرا عن ارادة ممثلي الشعب وليس تعبيرا عن الشعب لنفسه. وبذلك ليس حتما أن تكون ارادة ممثلي الشعب متسقة وارادة الشعب، فقد تتفق الارادتان وقد تفترقان ولذلك هاجم روسو صورة الديمقراطية النيابية التي كانت قائمة في انجلترا قائلا: «ان كل قانون لم يقره الشعب بنفسه يعتبر باطلا وبالتالي لا يمكن ان نسميه قانونا، يعتقد الشعب الانجليزي أنه حر ولكنه واهم في ظنه، فهو ليس حرا الا خلال فترة انتخاب اعضاء البرلمان، فاذا ما انتهت الانتخابات، عاد الشعب عبدا، وفقد بالتالي كيانه وحريته[٤٢٦].

ثانيا: العيوب.

الا أن أهم ما لوحظ على الديمقراطية المباشرة أن الأخذ بها يتطلب أن يكون عدد المواطنين محدودا حتى يتسنى لهم أن يجتمعوا في هيئة جمعية شعبية لممارسة الشئون العامة للدولة، ولا يتصور أن يتحقق هذا الشرط في وقتنا الحاضر بعد أن اتسعت رقعة الدول وكثر بالتالي عدد سكانها. وحسبنا دليلا على ذلك أن ولاية (Schwitiş شوتز) في سويسرا عدلت عن الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة نتيجة ازدياد عدد سكانها.

يضاف الى ذلك أنه لو افترضنا جدلا امكان تحقيق الديمقراطية المباشرة، لا عن طريق جمع المواطنين في مكان واحد، وانما في أماكن متعددة، فان مهام الحكم لم تعد كما كانت من قبل، بل اتسعت وتشعبت وتنوعت بحيث أضحت تحتاج الى خبرة ودراية فنية لا تتوافر في جميع افراد الشعب. ذلك أن المشاهد عملا أنه كلما ازداد عدد الحاضرين في اجتماع معين، كان ذلك حائلا دون جدية المناقشة، وبالتالي القرارات التي تصدر في مثل هذا الاجتماع، هذا فضلا

---

٤٢٦. اشار الى ذلك الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٠١. كما يراجع «روسو» العقد الاجتماعي، الكتاب الثالث، الفصل الخامس عشر.

عن أن القوانين التي تعرض في هذه الاجتماعات يتطلب أخذ الرأي عليها جملة بالموافقة أو الرفض دون ادخال أي تعديل عليها. ولا ريب أن هذا الاجراء قد يؤدي الى الموافقة على قوانين تتضمن في ذاتها عيوبا، وقد تؤدي الى رفض قوانين لانطوائها على عيوب بسيطة كان من الجائز تلافيها. وقد ساق الفقه للتدليل على ذلك أن الجمعية الوطنية لولاية (URI ايري) أثارت في عام ١١٢١ مناقشة طويلة حول اباحة الرقص أو عدم اباحته يوم الأحد في الوقت الذي أقرت فيه مجموعة كاملة للقانون المدني في جلسة واحدة. وقد ترتب على الاعتبارات التي تقدم ذكرها أن عدلت ولاية URI عن الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة في عام ١٩٢٨[٤٢٧].

وأخيرا فان الثابت عملا أن التصويت في هذه الجمعيات الشعبية يتم علنا وقد ترتب على ذلك أن أضحى المواطنين يخضعون - في ابداء ارادتهم - لتوجيهات رجال الدين وخاصة رجال الحكومة الذين يتولون اعداد مشروعات القوانين التي تعرض عليهم[٤٢٨].

ما نريد أن نقف عنده مما تقدم هو أن النظام الديمقراطي المباشر وان كان يتسق ومبدأ الشعب من الجانب النظري، الا أنه أضحى - من الجانب العملي - متعذر التطبيق للاعتبارات التي تقدم ذكرها والتي تتمثل في اتساع رقعة الدولة، وازدياد عدد المواطنين، وتعدد المسائل العامة وتشعبها بحيث أضحت تتطلب دراية وخبرة فنية خاصة لا تتوافر في جميع أفراد الشعب[٤٢٩].

المبحث الثاني
الديمقراطية النيابية
(أو النظام النيابي)

يطلق هذا النوع من الديمقراطية على النظام الذي لا يتولى فيه الشعب بنفسه مباشرة مظاهر السيادة، وانما يكتفي باختيار أشخاص يطلق عليهم اسم «النواب» وهؤلاء ينوبون عنه في ممارسة مظاهر هذه السيادة. ويتم اختيار

٤٢٧- اشار الى ذلك الدكتور ثروت بدوي. (المرجع السابق) هامش ص ٢٠١.

٤٢٨- يراجع الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ١٩٤ وما بعدها. والدكتور عبد الحميد متولي: (المرجع السابق) ص ١٩٤ وما بعدها. والدكتور عثمان خليل: (المرجع السابق) ص ١٦٥ وما بعدها.

٤٢٩- «بيردو» المطول في العلوم السياسية. الجزء الرابع. الطبعة الاولى. صفحة ٢٠٣ وما بعدها. كما يراجع بارتلمي ودويز القانون الدستوري. طبعة ١٩٣٣. صفحة ٨١.

هؤلاء النواب من جانب الشعب لفترة زمنية محدودة.

فجوهر النظام النيابي يقوم أساسا على وجود برلمان يتألف من أعضاء اختيروا بواسطة الشعب لفترة محددة ولمباشرة السلطات باسمه. و يستوي في هذه الحالة أن يتألف البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين.

وفي ضوء هذه الحقيقة، فان الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة، وان استمدتا كيانهما من أساس واحد، يتحصل في أن الشعب صاحب الحق في ممارسة السيادة، الا أن التطبيق العملي جعل لكل منهما مدلولا خاصا: وتفسير ذلك أن الشعب في الديمقراطية المباشرة يتولى بنفسه مظاهر السيادة، في حين أنه في الديمقراطية النيابية، يقتصر على مجرد انتخاب عدد معين من المواطنين يتولون باسمه مباشرة السلطات الأساسية للدولة، وأهمها السلطة التشريعية.

وفي حقيقة الأمر، فان النظام النيابي، يثير مجموعة من علامات الاستفهام التي تفرض نفسها على بساط البحث:

فأولا : ما هي مبررات النظام النيابي؟

وثانيا : كيف يمكن التوفيق والمواءمة بين فكرةالمبدأ الديمقراطي التي تتجسد في أن ارادة الناخبين تعتبر الارادة العامة للشعب، وفكرة النظام النيابي التي تجعل مباشرة السيادة لممثلي الشعب، مع ما يرتبه ذلك من صيرورة ارادة هؤلاء الممثلين هي الارادة العامة للشعب؟

وثالثا : ما هو التكييف القانوني للعلاقة التي تنشأ بين الناخبين من ناحية، والنواب من ناحية ثانية؟

ورابعا : ما هو التطور الذي لحق بالنظام النيابي، وبعبارة أكثر دقة، ما هو التطور الحديث للنظام النيابي؟

ونخصص للاجابة على كل استفسار من هذه الاستفسارات الأربعة السابقة مطلبا مستقلا، وذلك على الوجه التالي:

المطلب الأول

مبررات النظام النيابي

يمكن ابراز مبررات النظام النيابي فيما يلي:

أولا: وبادىء ذي بدء، أنه نظام تفرضه فكرة استحالة تطبيق الحكم

المباشرة في الدولة التي تضم عددا كبيرا من المواطنين وتقع حدودها على مساحة شاسعة من الاراضي.

وثانيا: أنه يمتاز بأفضليته الذاتية على غيره من النظم، وهذه الأفضلية الذاتية يمكن أن تتأسس على دقة الموضوعات السياسية وتعقيد مشاكلها بحيث وصلت في الدولة المعاصرة الى درجة لا تسمح لمجموع المواطنين أن يجدوا الوقت اللازم أوالكفاية الضرورية واللازمة لعلاج هذه المشاكل بأنفسهم. ومن الوجهة المقابلة، فانهم يستطيعون أن يختاروا من هم أصلح - سواء من حيث الكفاية والتخصيص والممارسة - للقيام بهذه المهمة. وفي تعبير متكافيء يمكنهم أن يختاروا ممثلين لهم من حسن التكو ين، وواسع الخبرة، وعمق الثقافة، مما يؤهلهم للحكم باسم الشعب ونيابة عنه. وفي ضوء ذلك، تكون الحكومة النيابية هي حكومة الأكفاء أو الأقدر على تولي شئون الحكم[٤٣٠].

وثالثا: أن الاخذ بنظام الحكومة النيابية - بحسبانها النظام الأفضل، ولكونها تفضل نظام الحكم المباشر - يؤدي الى الأخذ بنظام نيابي خالص، يكون خلوا من أية شائبة من شوائب الحكم المباشر من ناحية، و يؤدي الى وجود عدم الاستعانة بأي مظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة من ناحية ثانية.

ولا ريب أن هذا الاعتبار كانت له الغلبة في تكو ين فلسفة دستور الثورة الفرنسية الصادرة في عام ١٧٩١، ودلالة ذلك أن هذا الدستور قرر أن الحكومة الفرنسية حكومة نيابية خالصة، وأن الأمة صاحبة السيادة لا يمكنها أن تمارس الا عن طريق النيابة[٤٣١].

ورابعا: كان الدافع الى تفضيل النظام النيابي على النظام المباشر، وذلك الى جانب الاعتبار السابق، هو الرغبة في ابعاد الجماهير الشعبية عن السلطة، والاحتفاظ بها في أيدي افراد الطبقة المتوسطة في فرنسا والتي كانت تتزعم الثورة وتشكل الغالبية الساحقة من أعضاء الجمعية التأسيسية[٤٣٢].

٤٣٠- يراجع في هذا المعنى، الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٠٦.

٤٣١- يقول النص الفرنسي:

«La nation de qui émanent tous les pouvoirs ne peut les exercer aue par délégation... La Constitution francaise est représentative».

V.La Constitution de 1971, Titre III, Préambule. art 2, in, Maurice DUVERGER, «Constitutions et documents politiques, Coll. Thémis, éd, P.U.F., Paris 1968, p.7.

واشار اليه أيضا الدكتور ثروت بدوي، (المرجع السابق) هامش ص ٢٠٧.

٤٣٢- ولا شك في ان الالتجاء الى الحكم المباشر، حتى في البلاد الكبيرة مساحة وسكانا، ممكن بالنسبة لبعض المسائل التي لا تحتاج الى تكو ين فني خالص، ولا تتطلب من الشعب الا اعلان رأيه بالقبول أو بالرفض، ومثال ذلك الكثير من التشريعات الاجتماعية، ولذلك فان الاتجاه =

المطلب الثاني
الديمقراطية والنظام النيابي

قلنا أن المبدأ الديمقراطي يقوم على أساس أن الشعب مصدر السلطات، مع ما يرتبه ذلك من أن يتولى الشعب بنفسه مباشرة هذه السلطات. وعليه تصبح ارادة هيئة الناخبين هي الارادة العامة للشعب. كما أشرنا الى أن الديمقراطية على هذه الصورة مستحيلة التطبيق، ومن ثم، فقد اكتفى في هذا الصدد، بأن يتولى الشعب وظيفة التشريع دون الوظيفتين الأخرتين (التنفيذ والقضاء). وقد استتبع ذلك أن اعتبر القانون بوصفه صادرا عن هيئة الناخبين تعبيرا عن الارادة العامة للشعب.

وقلنا أيضا أن من مقتضى الأخذ بالنظام النيابي الا يباشر الشعب بنفسه سلطاته الأصلية، وانما ينيب عنه غيره في ممارستها. وهنا، يمكن أن نتساءل: هل يمكن في هذه الحالة اعتبار ارادة ممثلي الشعب الممثلة في اعضاء البرلمان هي الارادة العامة للشعب نفسه، ومن ثم، يظل الشعب في هذا النظام صاحب السيادة الأصيل استنادا الى المبدأ الديمقراطي، أو بعبارة أخرى، هل يمكن في النظام النيابي تفسير هذه الارادة من الجانب القانوني واعتبارها الارادة العامة للشعب!؟

واتجه الفقه - في محاولة منه للاجابة على هذا التساؤل - الى الاستناد الى نظريتين متباينتين: عرفت الأولى بنظرية النيابة، والثانية بنظرية العضو.

ونعرض لهاتين النظريتين من حيث جوهر كل منهما وتقديرهما، وذلك على الوجه التالي:

الفرع الأول
نظرية النيابة

أولا - جوهر النظرية:

تقوم نظرية النيابة على افتراض وجود شخصين أحدهما يسمى الوكيل أو النائب، والآخر، يطلق عليه اسم الموكل أو المنيب. وتتحصل فكرة النيابة في أن يقوم الأول، أي الوكيل أو النائب، بأعمال قانونية لحساب الثاني، أي الموكل أو

الحديث في الدول هو الى العدول عن النظام النيابي الخالص، والاخذ ما أمكن ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة التي تعد وحدها الديمقراطية المثالية.

يراجع في ذلك: الدكتور ثروت بدوي، (المرجع السابق) ذات المكان.

المنيب. و يستتبع ذلك أن الآثار التي تترتب على الأعمال التي يقوم بها النائب لا تنصرف الى ذمته، وانما الى ذمة الموكل أو المنيب. وبذلك تعتبر أعمال الوكيل أو النائب من الجانب القانوني كما لو كانت صادرة عن الموكل أو المنيب.

وفي ضوء هذه المفاهيم، استند الفقه العام الى فكرة النيابة للقول بأن الشعب هو الشخص المنيب أو الموكل، والأشخاص الذين اختيروا بوساطته هم النواب أو الوكلاء الذين يعملون باسمه، وانتهى من ذلك الى نتيجة تتحصل في أنه ما دام أن النواب، أي أعضاء البرلمان يعملون باسم الشعب، فان التصرفات التي تصدر عنهم ينسحب أثرها الى الشعب باعتبارها كما لو كانت صادرة منه.

وترجع نظرية النيابة التي تقدم ذكرها، الى قواعد القانون الخاص، وأخصها تلك التي تتصل بالوكالة، والفضالة، والولاية، والقوامة. ثم انتقلت هذه النظرية الى مجال القانون العام حين استند اليها الفقه الفرنسي، وخاصة فقهاء الثورة الفرنسية[٤٣٣].

هذا ما يقوله أنصار هذه لنظرية. وظاهر أنهم يقصدون بذلك انكار وجود تعارض بين المبدأ الديمقراطي والنظام النيابي، ذلك أنه ما دام أن النواب يعملون باسم الشعب، فالقانون الذي يصدر عنهم يعد تعبيرا عن الارادة العامة للشعب وليس تعبيرا عن ارادتهم الخاصة.

ثانيا ـ تقدير هذه النظرية:

ومع ذلك فان هذه النظرية لم تخل من النقد. وأهم ما لوحظ عليها أنها تقوم على أساس المجاز والافتراض، لا على أساس الحقيقة والواقع، ذلك أنها تأخذ بفكرة ازدواج الشخصية. فتفترض وجود شخصيتين مستقلتين بالتالي وجود ارادتين، هما: ارادة النائب وارادة المنيب، وأن ارادة النائب هي التي تقرر بدلا من ارادة المنيب.

كما لوحظ أيضا على هذه النظرية أنها اعتبرت الشعب شخصا معنو يا يتمتع بارادة عامة، مع أن المسلمات في هذا المجال أن الشخصية المعنو ية تنسحب الى الدولة وليس الى الشعب.

كذلك لوحظ على هذه النظرية من ناحية ثالثة عدم تقديمها تفسيرا

٤٣٣. يراجع في هذه النظرية ونقدها:
بارتلمي ودويز. المطول في القانون الدستوري، ١٩٣٣، (المرجع السابق) ص ٨٦، ٨٧، والدكتور محسن خليل، (المرجع السابق) ص ٢٣٩، والدكتور السيد صبري، المرجع السابق صفحة ٨٣، والدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٢٦٨، والدكتور محمود حافظ، (المرجع السابق) ص ١٣١، والدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ٢٥١.

مستساغا لوجود ارادة خاصة الى جانب الارادة العامة، وكيف تحل هذه الارادة الخاصة محل الارادة العامة، ذلك أنه من المتفق عليه في هذا الخصوص أن الارادة تتصل بصاحبها بحيث لا يمكن فصلها عنه، وذلك لأن الارادة تفنى بانتقالها. وترتيبا على ذلك أعلن فلاسفة الثورة الفرنسية أن السيادة لا تقبل التجزئة ولا يمكن التنازل عنها. وقد استهدفوا بذلك أن الشخص لا يمكن أن يريد بدلا من غيره، وأنه لا نيابة في الارادة. ومن ثم، لا يمكن تفويضها[٤٢٤]. كما قرر روسو هذه الحقيقة في كتابه «العقد الاجتماعي» بقوله «أن السيادة لا يمكن أن تتحقق عن طريق الانابة، لأنه لا يجوز التنازل عنها، انها عبارة عن الارادة العامة التي لا يمكن ان يمثلها سواها، فهي اما أن تكون بذاتها، واما ألا تكون اطلاقا، ولا وسط بين الأمرين ومن أجل ذلك فنواب الشعب ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين لهذه الارادة العامة، فهم ليسوا في الحقيقة سوى مندوبين لا يمكنهم بأنفسهم البت نهائيا في أي أمر من الأمور. وتفريعها على ذلك، فكل قانون لم يصدق عليه الشعب بنفسه يكون باطلا، ولا يمكن اعتباره قانونا. ان الشعب الانجليزي يظن أنه حر: وهو مخطىء في ذلك أشد الخطأ، فهو ليس حرا الا بان انتخاب أعضاء البرلمان، فاذا ما تم الانتخاب أصبح الشعب عبدا لا كيان له[٤٣٥].

الفرع الثاني
نظرية العضو

أولا - جوهر النظرية:

تقوم هذه النظرية - كسابقتها - على أساس المجاز والافتراض. ولكنها تفترق عنها في أنها تعتبر الأمة شخص معنوي، ومن ثم، تأخذ بفكرة وحدة الشخصية وليس بازدواجها. وأساس ذلك أن هذا الشخص المعنوي يعتبر في الحقيقة شخصا جميعا منظما، لأنه يعبر عن شخصية الأفراد المجتمعين.

ويستتبع ذلك، أن كل عضو في هذه الجماعة المنظمة يعتبر عضوا في هذا الشخص الجمعي المنظم، فيفقد بذلك شخصيته الخاصة. وبالتالي ارادته الخاصة. فهو لا يعدو والحالة هذه أن يكون مجرد أداة للتعبير عن ارادة الشخص الجمعي المنظم الذي هو عضو من أعضائه[٤٣٦].

---

٤٢٤. يراجع في هذا المعنى بارتلمي. (المرجع السابق) ص ٨٧ والدكتور السيد صبري. (المرجع السابق) ص ٧٩. والعميد عثمان خليل. (المرجع السابق) ص ١٥٦ وما بعدها.

٤٢٥. يراجع العقد الاجتماعي. الكتاب الثالث. الفصل الخامس عشر. كما يراجع الدكتور السيد صبري. (المرجع السابق) ص ٧٩ـ٨٠.

٤٣٦. يراجع الدكتور فؤاد العطار. (المرجع السابق) ص ٢٧٠.

وينبني على ذلك أنه لا يوجد سوى شخص واحد هو الشخص الجمعي المنظم الذي يعبر عن ارادته بوساطة أعضائه. ويعني بذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. فمثل هذا الشخص الجمعي المنظم بالنسبة الى الأعضاء مثل النظر الذي لا يمكن أن ينفصل عن العين والسمع عن الأذن، ومن ثم، فارادة الشعب لا يمكن فصلها عن العضو الذي يعبر عن ارادته، لأنه لا يتصور وجود هذه الارادة بدونه[٤٣٧].

ثانيا ـ تقدير نظرية العضو:

تتميز هذه النظرية عن سابقتها في أنها أخذت بفكرة وحدة الشخصية وليس بازدواجها، مع ما يرتبه ذلك من صيرورة السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان عضوا في الشخص الجمعي المنظم تمارس وظيفة معينة، دون أن يكون لها شخصية مستقلة عن شخصية الشعب، وبالتالي ارادة مستقلة عن ارادة الشعب.

على أن هذه النظرية لم تخل في ذاتها من العيوب، وأهم ما لوحظ عليها أنها تقوم ـ كسابقتها ـ على المجاز والافتراض لا على أساس الحقيقة والواقع. كما لوحظ أيضا على هذه النظرية أنها تقوم على أساس أن الأمة تتمتع بشخصية معنوية، في حين أن هذه الشخصية للدولة وليست للامة. وأخيرا، فقد لوحظ على هذه النظرية أن الأخذ بها قد يؤدي الى استبداد الحاكم ما دامت أن ارادة الحاكم ليست الا تعبيرا عن ارادة الشعب.

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول اننا اذا اقتصرنا على جانب المنطق القانوني المجرد، لما أمكننا ايجاد تفسير مستساغ لاعتبار ارادة البرلمان هذه الارادة العامة للشعب. فنظريتا النيابة والعضو لم تخلوا من النقد على النحو الذي رأيناه. ولذلك فالسبيل الذي يصح أن يرتكز عليه في هذا المجال يتصل في حقيقة الأمر بالواقع والاعتبارات العملية وليس بالمنطق القانوني المجرد.

وأساس ذلك، أن الديمقراطية المباشرة وان عدت النظام المثالي للديمقراطية، بيد أنه لا سبيل الى تحققها عملا كما قدمنا. ومن أجل ذلك، ظهرت الديمقراطية النيابية كضرورة اجتماعية وبحكم التطور التاريخي لذلك النظام[٤٣٨] الذي نشأ وتطور في انجلترا بحيث أضحت هذه الدولة في وقتنا الحاضر الدولة الأم لهذا النظام.

٤٣٧ـ يراجع الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ذات المكان.

٤٣٨ـ يراجع العميد الدكتور عثمان خليل، (المرجع السابق) ص ١٥٨.

المطلب الثالث

خصائص النظام النيابي
وطبيعة العلاقة بين الناخبين والنواب

الفرع الاول ـ خصائص النظام النيابي:

يتميز النظام النيابي بجملة خائص، يمكن ابرازها فيما يلي:

السمة الأولى ـ وجود برلمان:

يشترط لتوافر النظام النيابي وجود برلمان يتألف من ممثلي من الشعب، ومن ثم، وجب أن يتم اختيار أعضاء هذا البرلمان عن طريق الانتخاب بواسطة الشعب. وبذلك نكون قد وفقنا بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي الذي ينتظمه مبدأ السيادة الشعبية. على أن الانتخاب وأن عد شرطاً لازماً في تكو ين البرلمان، لانه ليس بكاف وحده لتحقيق الديمقراطية النيابية، اذ يشترط كذلك أن يكون للبرلمان أختصاصات نهئية في النطاق الذي يرسمه الدستور. وتتحصل هذه الاختصاصات أساساً في مسائل التشريع لمبدأ الفصل بين السلطات.

فاذا توافر هذان الشرطان اللذان تقدم ذكرهما، فيستوى في هذه الحالة أن يتكون البرلمان من مجلس واحد كما هو الشأن في بعض الدول التي لديها مجلس واحد، وبمسميات مختلفة أو من مجلسين كما كان الحال في ظل دستور ١٩٢٣ في مصر اذ كان البرلمان يتكون من مجلسين: أحدهما، مجلس النواب، والأخر، مجلس الشيوخ، وكما هو الوضع الآن بالنسبة لمجلسي الشعب والشورى بعد صدور القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠، بيد انه مما يجد ملاحظته في هذا المجال أنه لا يجوز خلع الصفة النيابية على الاعضاء الذين يختارون عن طريق التعيين أو الوراثة حتى لو نص في الدستور صراحة على ذلك [٤٣٩].

و ينبنى على ذلك أنه اذا تألف البرلمان من أعضاء لم يختارون، على أساسا الانتخاب، أو اختيروا على أساس الانتخاب ولكن اختصاصات البرلمان كانت استشارية، فلا تكون عندئذ بصدد نظام نيابي.

واذا تأملنا الدساتير التي طبقت عندنا منذ ثورة ١٩٥٢، لتبين لنا أنها صدرت على هذا الاساس، فدستور سنة ١٩٥٦ يضمن في مادته الخامسة والستين

٤٣٩ـ يراجع في ذلك العميد عثمان خليل، المرجع السابق، صفحة ١٥٩، والدكتور عبد الحميد متولي، (المرجع السابق) ص ١٧١،١٧٠، والدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٧٢.

النص على أن مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية، وفي مادته السابعة والستين النص على أن «يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام أن «يتألف مجلس الامة من أعضاء النسق ذاته، فتضمن في مادتيه السادسة والثمانون والسابعة والثمانين النصين اللذين تقدم ذكرهما. الا أنه استدرك بعد ذلك، فأجاز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة[٤٤٠].

السمة الثانية ـ تأقيت عضوية البرلمان بمدة معينة :

قدمنا أن النظام النيابي وان كان ينتظمه المبدأ الديمقراطي القائل بأن ممارسة السيادة للشعب، بيد أن هذا الأخير لا يمارس هذه السيادة لنفسه وانما ينيب عنه ممثلين لمزاولتها كما وضحنا أن هؤلاء الممثلين يعملون باسم الشعب، وبالتالي تنصرف هذه الاعمال الى الشعب وليس اليهم باعتبارها كما لو كانت صادرة منهم، ويستتبع ذلك أن النواب حين يعملون انما يعبرون ـ في تصرفاتهم ـ عن اتجاه الرأي العام ممثلا في ارادة الشعب ورغباته وميوله. ومن أجل ذلك، كان من الطبيعي أن تكون مدة عضوية البرلمان أو بمعنى آخر مدة النائب موقوتة بمدة معينة حتى يستطيع الشعب أن يراقب ممثليه تبعاً لتمسكهم بما يستهدفه الشعب في هذا المجال أو عدم تمسكهم به.

وينبني على ذلك أنه اذا بان للناخبين أن النائب ـ خلال عضويته السابقة ـ قد احترم ارادة الشعب وحافظ على رغباته وميوله، منحوه ثقتهم عن طريق اعادة انتخابه. وعلى النقيض من ذلك، اذا تحقق لهم أن النائب جاوز هذا النطاق بأن عدم صلاحيته لتولى مهمام العضوية الموكولة اليه، سحبوا الثقة منه عن طريق انتخاب شخص آخر بدلا منه.

وتقدير مدة البرلمان مسألة اعتبارية تختلف من دولة لأخرى، على أنه يجب ألا تكون هذه المدة طويلة بحيث تضعف علة تقريرها ونعني بذلك رقابة الشعب على ممثليه، كما يجب ألا تكون قصيرة بحيث تؤدي الى الاسراف في الرقابة الى الحد الذي يصبح فيه النواب خاضعين للناخبين وذلك خشية أن ينال خضوع النواب للناخبين من استقلال البرلمان ذاته. فيصبح ممثلا للرغبات الاقليمية وليس للرغبات الشعبية.

واذا تأملنا دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ ـ في مصر ـ لاتضح لنا أنها أخذت بحل وسط في هذا الخصوص حيث قررت أن تكون مدة مجلس الأمة أو

٤٤٠ـ أشار الى ذلك، الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٢٧٣. ويلاحظ أنه صدر أخيرا القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٨٠ من شأن مجلس الشورى، أي أننا عدنا الى الأخذ بنظام المجلسين.

الشعب خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له (مادة ٦٩ من دستور سنة ١٩٥٦ ومادة ٥١ من الاعلان الدستوري المؤقت الصادر سنة ١٩٦٤، ومادة ٩٢ من دستور سنة ١٩٧١)[٤٤١].

السمة الثالثة ـ النائب يمثل الشعب بأكمله :

كان المبدأ السائد في هذا الخصوص يتحصل في أن النائب يمثله دائرته الانتخابية فقط. وقد ترتب على ذلك أن يخضع النائب ـ في مباشرته مهام العضوية التي أختير لها ـ لارادة ناخبي دائرته ورغباتهم. وبذلك لم يكن النائب ينظر الى الصالح العام الا بالقدر الذي تتحقق معه مصالح دائرته المحلية حتى لا يلجأ ناخبوه الى عزله قبل مدة عضويته.

على ان المبدأ الذي تقدم ذكره ما لبث أن تحول الى مبدأ آخر مغاير له يتمثل في أن النائب لا يمثل دائرته الانتخابية وانما يمثل الشعب بأكمله وقد استتبع ذلك أن تغيرت مهمة النائب، فأضحى واجباً عليه أن يقدم المصلحة القومية على المصالح المحلية، بمعنى أنه اصبح من واجبه ألا يرعى المصالح المحلية لدائرته الانتخابية الا بالقدر الذي تتحقق معه المصالح القومية.

وقد ترتب على هذا المبدأ مبدأ آخر، يتحصل في استقلال النائب من ناخبيه في ممارسة مهام العضوية، دون أن يخشى أي تدخل من جانب هؤلاء الناخبين كجواز عزله، وهو ما يشكل موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني
طبيعة العلاقة بين الناخبين والنواب

ولكن لنا ان نتساءل في هذا المجال كيف تحول هذا المبدأ الذي كان يجعل النائب خاضعاً في كل تصرفاته الى مبدأ آخر يستهدف تقرير استقلال النائب تجاه ناخبيه.

تقتضينا الاجابة على هذا التساؤول التعرض للنظريات التي قيلت في هذا الصددوتقديرنا لها، وذلك فيما يلي:

٤٤١ـ أشار الى هذه المواد الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٧٤.

النظريات التي قيلت في شأن النيابة

أ ـ نظريات الوكالة الالزامية.

ب ـ نظرية الوكالة العامة للبرلمان.

جـ ـ نظرية الانتخاب مجرد اختيار.

ونعالج هذه النظريات من زاويتين :

الزاوية الأولى ـ جوهر هذه النظريات وأساسها وتطبيقاتها :

أولا ـ نظرية الوكالة الالزامية :

أ ـ أساسها :

اتجه الفقه قبل الثورة الفرنسية الى الاستناد على فكرة الوكالة المعروفة في مجال القانون الخاص لتفسير علاقة الناخبين بالنائب. وأساس ذلك أن البرلمان وان كان يتألف من نواب. بيد أن كلا منهم قد اختير في دائرة معينة تمثل جزءاً من هيئة الناخبين. وترتيباً على ذلك، اعتبر النائب يمثل دائرته فقط ما دام أن هؤلاء هم الذين اختاروه. وبذلك فالنائب يستمد سلطته من ناخبيه وليس من الشعب، مثله في ذلك مثل الوكيل الذي يستمد كيانه القانوني من موكله.

وقد استتبع الاخذ بفكرة الوكالة في تفسير علاقة الناخبين بالنائب أن خضعت هذه العلاقة لأحكام عقد الوكالة المعروفة في القانون المدني وأخصها:

١ ـ للناخبين الحق في أن يرسموا للنائب منهجاً معيناً (كبرنامج أو تعليمات) يتعين عليه أن يلتزم به، و ينبنى على ذلك أنه اذا أثيرت مسألة في البرلمان لم تتناولها الوكالة، امتنع عليه ابداء الرأي الى أن يستطلع رأي ناخبيه في شأنها[٤٤٢].

٤٤٢ـ و يسوق «بلرتلمي» و «دو يز» مثالا له دلالته عندما وقف عضو مجلس الشيوخ الامريكي عن ولاية كنتكي في سنة ١٨٢٨ وألقى خطبة طو يلة ضد مشروع قانون يفرض ضريبة حماية لمحصول معين، ولكنه انهى خطبته باعلان أنه سوف يصوت بالموافقة على المشروع (لانه كان في صالح ولايته) ولانه لا يرى من حقه أن يحل رأيه الخاص محل رأي ولايته.. (يراجع بارتلمي ودو يز، (المرجع السابق) ص ١٠٢. و يضيف الدكتور عاطف البنا، أن النقاش ـ في ظل هذه النظرية ـ قد يغير أحيانا الاراء، ولكنه لا يغير الاصوات! يراجع مؤلفه، (المرجع السابق) هامش ص ٢٧٠.

٢ - للناخبين الحق في عزل النائب في أي وقت قبل انتهاء مدة عضو يته.

٣ - وجوب تقديم النائب حساباً عن عمله لناخبيه.

٤ - النائب مسؤول مدنياً عن كيفية تأديته لوكالته.

٥ - اذا كان عضو البرلمان يتقاضى راتباً أو مكافأة، تحمل نأخبوا الدائرة قيمة هذا الراتب أو المكافأة.

ب - تطبيقات هذه النظرية :

كانت هذه النظرية تحكم علاقة الناخبين بالنواب قديماً، ففي انجلترا، كان نواب المقاطعات والمدنيعتبرون ممثلين لناخبي دوائرهم وليس للشعب. وقد اندثرت هذه النظرية وفقاً للرأي الغالب في القرن الثامن عشر، فأضحى النائب مستقلا عن ناخبيه.

كذلك وجدت هذه النظرية تطبيقاً في فرنسا، قبل الثورة الفرنسية، ذلك أن أعضاء الهيئات النيابية كانوا يعتبرون وكلاء عن ناخبي دوائرهم تطبيقاً لفكرة الوكالة الالزامية، وتأسيساً على ذلك، كان على كل نائب أن يقدم توكيلا كتابياً صادراً ممن ينوب عنهم. ومبيناً فيه مدى هذه الوكالة. وقد كانت هذه الهيئات العامة النيابية تبدأ في أول اجتماع لها بالتحقيق من هذه التوكيلات. على أن هذا الوضع ما لبث أن تحول - كقاعدة عامة - عقب الثورة الفرنسية[٤٤٣] فصار النائب يمثل الشعب بأكمله وليس دائرته الانتخابية استناداً الى نظرية الوكالة العامة.

ثانياً - نظرية الوكالة العامة للبرلمان:

أ - أساس هذه النظرية :

تقوم هذه النظرية - كسابقتها - على اساس وجود عقد وكالة. ولكنها تفترق عنها في أن هذه الوكالة ليست بين النائب وناخبي دائرته. بل وكالة عامة من الشعب للبرلمان. وبذلك يصبح البرلمان وكيلا عن الشعب مع ما يرتبه ذلك من اعتبار النائب وكيلا عن الشعب وليس وكيلا عن دائرته الانتخابية.

وقد ترتب على الاخذ بهذه النظرية نتائج تختلف عن تلك التي رأيناها في النظرية الأولى تتحصل فيما يلي:

٤٤٣- لا زالت هذه النظرية تجد بعض تطبيقات متفقة في بعض الدساتير القائمة حاليا. أشار الى ذلك الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) هامش ص ٣٧٦.

١ - النائب مستقل في ابداء رأيه، ومن ثم ليس له أن يتقيد بتعليمات الزامية صادرة من ناخبيه.

٢ - وهذه نتيجة متفرعة عن الأولى، فما دام أن النائب مستقل في ابداء رأيه في المسائل التي تعرض عليه، وجب عليه أن يراعي الصالح العام وحده. واذا كان له أن يراعي أيضاً المصالح المحلية، فان عليه في هذا الخصوص أن يراعي أيضاً المصالح المحلية، فان عليه في هذا الخصوص أن يراعي أيضاً المصالح المحلية بالقدر الذي تتحقق معه المصالح القومية.

٣ - لا يلزم النائب بتقديم حساب لناخبيه.

٤ - لا يسأل النائب مدنيا قبل ناخبيه مدة عضو يته..

٥ - اذا كان النائب يتقاضى راتبا أو مكافأة، تحملتها خزانة الدولة..

٦ - لا يجوز للناخبين عزل النائب طوال مدة عضو يته.

ب - تطبيقات هذه النظرية :

و يلاحظ في هذا المجال أن فكرة الوكالة العامة للبرلمان ظهرت عقب الثورة الفرنسية مستمدة كيانها من المبدأ القائل بأن «السيادة للشعب، وأنها لا تتجزأ»..

وعلى هذا الاساس، جاء الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ متضمنا في مادته السابعة النص على أن «النواب ليسوا ممثلين للاقاليم التي ينتخبون عنها، بل هم ممثلون للامة جميعا، ولا يمكن بالتالي اعطاؤهم أية وكالة»..

وقد صدرت الدساتير التالية في فرنسا متبعة النسق ذاته، متضمنة النص على أن النواب يمثلون الشعب بأكمله، وليس ناخبي دوائرهم. ثم انتقل هذا المبدأ من فرنسا الى الدول الاخرى، فمن ذلك أن دستورنا الصادر عام ١٩٢٣ كان يتضمن في مادته الواحدة والتسعين النص على أن «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها، ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام»..

و ينبني على ذلك أن يلحق البطلان الوكالة الالزامية حتى لو قبلها النائب، مع ما يرتبه ذلك من بطلان الوكالة وصيرورة الانتخاب صحيحا..

كما وجدت هذه النظرية تطبيقا لها في عام ١٨٧١ حين ضمت مقاطعتا الالزاس واللورين الى ألمانيا نتيجة معاهدة الصلح الألمانية

الفرنسية التي أعقبت حرب السبعين، ذلك أنه ترتب على ضم هذين الاقليمين الى ألمانيا أن تقدم النواب الفرنسيون عن هذين الاقليمين باستقالتهم من المجلس الوطني الفرنسي ولكن رئيس المجلس رفض قبولها، واستند في هذا الرفض الى أنه على الرغم من التغيير الذي طرأ على مركزهم بضم هاتين المقاطعتين بسكانها - الذين كانوا قد انتخبوهم - الى المانيا، فانهم يظلون نوابا عن الشعب الفرنسي بأكمله[٤٤٤]..

كذلك وجدت هذه النظرية تطبيقا آخر حين حاول الناخبون وخاصة الأحزاب احياء نظرية الوكالة الالزامية وذلك عن طريق توقيع النائب على استقالة على بياض ولذلك اطلق على هذه الصورة اسم «الاستقالة على بياض». وتتصل هذه الصورة في أن يستكتب الناخبون النائب مقدما أي قبل انتخابه، استقالة على بياض، و يوقع عليها النائب دون أن يدون التاريخ وتوقع هذه الاستقالة لدى لجنة معينة من الناخبين. وهدف هذه الاستقالة أن يظل النائب خاضعا - طوال مدة عضو يته - لارادة ناخبي الدوائر ورغباتهم. و ينبني على ذلك أنه اذا جاوز النائب هذا النطاق، أي اذا أخل بهذا الالتزام، أرسلت اللجنة هذه الاستقالة بعد اضافة التاريخ عليها الى رئيس المجلس..

وعلى أن هذه الصورة التي تستهدف احياء نظرية الوكالة الالزامية بطريقة غير مباشرة لم يكلل لها النجاح، وقد استقر العرف على ذلك. وعلى هذا الاساس صدرت الدساتير مقررة عدم الاعتراف بالاستقالة على بياض[٤٤٥].

ثالثا - نظرية الانتخاب مجرد اختيار:

تقوم هذه النظرية على أساس أن الانتخاب ليس سوى مجرد اختيار الناخبين لأشخاص تتوافر فيهم صفات معينة تؤهلهم لأن يضطلعوا بمهام الحكم على الوجه الامثل. وبذلك يكون اختيار الناخبين لمرشح على آخر بما يتميز به هذا المرشح من صفات تتصل بالعلم والثقافة والخبرة والنزاهة والشرف. وترتيبا على ما تقدم، تنتهي مهمة الناخبين باختيار نوابهم: ولذلك

٤٤٤- مشار الى ذلك في مؤلف الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٧٨.

٤٤٥- حدث في عام ١٨٩٤ أن استخدمت طريقة الاستقالة على بياض في فرنسا بالنسبة لاحد النواب ولكن رئيس المجلس علم بالامر ورفض قبول الاستقالة، كما تكرر هذا الحادث في عام ١٨٩٦ واتخذ رئيس المجلس الموقف ذاته اذ رفض الاعتراف بالاستقالة (الدكتور السيد صبري المرجع السابق، صفحة ٩٥، وقد أشار سيادته الى المرجع الذي استقى منه هذين المثالين).
واشار اليه أيضا الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، هامش ٣٧٩.

قيل في هذا الصدد بأن الانتخاب ـ وفقا لهذه النظرية ـ يكاد يكون مماثلا والتعيين في الوظائف العامة. ذلك أنه اذا كانت الادارة هي التي تختار المرشح عند التعيين الا أنه بمجرد تعيينه لا يخضع الا لأحكام القانون..

وظاهر أن أنصار هذه النظرية يستهدفون بذلك انكار كل علاقة قانونية أو سياسية تربط بين الناخبين من جانب والنائب من جانب آخر أو بين الشعب والبرلمان.

الزاوية الثانية ـ تقدير النظريات التي تقدم ذكرها

أولا ـ نظرية الوكالة الالزامية

تميزت هذه النظرية بأنها كانت تعبر تعبيرا صادقا عن الأوضاع السياسية التي كانت قائمة وقت ظهورها وانتشارها. وأساس ذلك أن فكرة الدولة في مفهومها الحديث لم تكن قد وضحت معالمها بعد، ومن ثم كانت المصالح المحلية لها المرتبة الأولى في هذا المجال. ويضاف الى ذلك أن المجالس النيابية لم تكن تجتمع وقتئذ بصورة منتظمة وفي فترات محدودة، ومن ثم كان من الطبيعي أن يتعرف الملك على اتجاه الشعب من المسائل التي يرى أخذ رأيه فيها عن طريق ما يحمله النواب من ردود على هذه المسائل. وأخيرا، فان سلطات هذه المجالس في تلك الفترة كانت استشارية، للملك، ان شاء أخذ بها، وان شاء عدل عنها..

ولكن بعد أن ظهرت الدولة في مفهومها الحديث وتمتعت الدولة باختصاصات نهائية تباشرها بصورة منتظمة وفي فترات محدودة، أضحت هذه النظرية لا تساير هذه الاوضاع الجديدة. وبذلك تبدت عيوبها. على أن أهم ما لوحظ عليها أنها استندت في تفسير العلاقة التي تربط الناخب بناخبيه الى قواعد القانون الخاص. فربطت بين هذه العلاقة وتلك التي تنشأ عن عقد الوكالة، ورتبت عليها آثار هذا العقد طبقا لأحكام القانون الخاص مع أن هذه الرابطة تعد من روابط القانون العام، فلا تدخل بالتالي في نطاق القانون الخاص. كما لوحظ عليها أيضا أنها ـ تفريعا على ما تقدم ـ جعلت النائب عبدا أو خادما لناخبي دائرته. ولا نجاوز الحقيقة اذا قلنا أن النائب ـ وفقا لهذه النظرية ـ لا يعدو أن يكون مجرد أداة للتعبير عن ارادة ناخبي دائرته. وأخيرا، فقد لوحظ على هذه النظرية أن النائب مقيد بتحقيق مصالح دائرته الانتخابية فقط، ومن ثم، لا يمكنه أن

يراعى الصالح العام الا بالقدر الذي تتحقق معه مصالح دائرته الانتخابية..

وقد استتبع ذلك أن اندثرت هذه النظرية[٤٤٦].

ثانيا ـ نظرية النيابة العامة للبرلمان:

لئن اتفقت هذه النظرية وسابقتها في أنها سايرت الأوضاع السياسية التي نشأت في ظلها، أي تلك التي تبدت عقب الثورة الفرنسية، بيد أنها تميزت عليها في أنها استهدفت أساسا تحرير النائب من تبعيته لناخبي دائرته وذلك بتقريرها ان النائب لا يمثل ناخبي دائرته، وانما يمثل الشعب بأكمله..

على أن هذه النظرية لم تخل في حد ذاتها من النقد. وأهم ما لوحظ عليها أنها تقوم على أساس المجاز والافتراض، لا على أساس الحقيقة والواقع. وأساس ذلك أن البرلمان لا يمثل في حقيقة الأمر سوى أغلبية الناخبين وليس الشعب بأكمله، ومن ثم، لا يمكن أن يعتبر البرلمان ممثلا للشعب. كما لوحظ عليها أيضا أنها وان حررت النواب من تبعيتهم لناخبي دوائرهم، الا أنها جعلتهم تابعين لارادة الشعب، واتجاهاته مع ما يرتبه ذلك من عدم جواز اقرار البرلمان لتشريع في مسألة معينة على خلاف اتجاه الرأي العام. فاذا فعلت ذلك، لحق التشريع البطلان وهذا ما لا يقول به أحد[٤٤٧].

ثالثا ـ نظرية الانتخاب مجرد اختيار:

تتميز هذه النظرية على سابقتيها في أنها تقصر دور الناخبين على مجرد انتخاب الأشخاص الذين يؤهلهم تكوينهم العلمي والثقافي والخلقي لأن يضطلعون بمهام الحكم على الوجه الامثل. وبذلك تستهدف هذه لنظرية تحرير أعضاء البرلمان من تبعيتهم لهيئة الناخبين مع ما يرتبه ذلك من عدم وجوب تقيد النواب حتما برغبات الشعب واتجاهاته في التشريعات التي يقرها، وتأسيسا على ذلك لا يستهدف البرلمان في تشريعاته سوى الصالح العام وحده دون أن يخشى من أن يلحق البطلان هذه التشريعات اذا تعارضت ورغبات الشعب..

٤٤٦ـ يراجع في نقد النظرية: الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ٩٢.

٤٤٧ـ يراجع في نقد النظرية: بارتلمي ودويز، (المرجع السابق) ص ٩٧. والدكتور محسن خليل، (المرجع السابق) ص ٢٣٦.

على أن هذه النظرية ـ كسابقتيها ـ لم تخل من النقد. وأهم ما لوحظ عليها أنها اقتصرت في حل المشكلة على جانبها النظري دون الجانب العملي. ولا ريب في أن كل تنظيم يجب أن يكون جانبه النظري مرآة لجانبه العملي، والا فقد كل قيمة. واذا تأملنا المشاهد عملا في هذا المجال، لاتضح لنا أن الدساتير تفترض وجود رابطة بين الناخبين والنواب، وتتبدى هذه الرابطة في توقيت مدة عضوية البرلمان مع ما يرتبه ذلك من وجوب تجديد أعضائه جزئيا أو كليا في نهاية المدة المحددة وكذلك حل المجلس. ولا شك أن علة ذلك تتحصل في معرفة اتجاه الرأس العام، وفي ذلك تأييد لوجود علاقة بين الناخبين والنواب وتأكيدا لها[٤٤٨]..

وواقع الأمر أن العلاقة التي تربط بين الناخبين والنواب هي علاقة سياسية وليست علاقة قانونية، ومن ثم، لا يجوز تكييفها من الجانب القانوني. لذلك قيل بوساطته التوازن بين البرلمان والشعب. وأساس ذلك أن البرلمان وان كان مقيدا أساسا بتحقيق رغبات الشعب واتجاهاته الا أنه لا يصح القول بأن يظل البرلمان كذلك اذا ما تعارض الصالح العام هذه الرغبات. ومن أجل ذلك عدت الرابطة رابطة سياسية من شأنها أن تحقق الانسجام والتوازن بين الشعب والبرلمان. وتحقق هذا الانسجام أمر اعتباري يختلف من دولة لأخرى تبعا لمدى نضج الشعب وتفهمه للشئون العامة، وبالتالي فهم المختارون لهذه الشئون العامة[٤٤٩].

المطلب الرابع

التطور الحديث للنظام النيابي[٤٥٠]

لقد لحق بالنظام النيابي تطور أدى الى التأثير على فلسفة هذا النظام. وفحوى ذلك، أن هذا التطور قد باعد بين النظام النيابي الحالي والنظام النيابي الذي تصوره فلاسفة الثورة الفرنسية، ولم تعد نظرية الوكالة العامة للبرلمان

٤٤٨ـ انظر مؤلف المرحوم الدكتور السيد صبري، حيث عرض موقف الفقهاء في نقد هذه النظرية، المرجع السابق، صفحات ٩٢ـ٩٣.
وانظر ايضا المؤلف المشترك لكل من: الدكتور وحيد فكري رأفت ووايت ابراهيم ، المرجع السابق صفحا ١٥٦ـ١٥٧.

٤٤٩ـ يراجع في هذا المعنى، الدكتورين وحيد رأفت ووايب ابراهيم، المرجع السابق، صفحة ١٥٨، ويلاحظ أن الدكتور وحيد رأفت قد أضاف تكييفا اخر للعلاقة بين البرلمان والامة يقوم على فكرة الوصاية المدنية. وهو تكييف منتقد لانه يشبه الامة بالقاصر الذي لا يجوز له التصرف.

٤٥٠ـ يراجع في ذلك، بيردو، المطول في العلوم السياسية، الجزء الرابع، الطبعة الاولى، ص ٢٤٩ وما بعدها. كاريه دي مالبير، النظرية العامة للدولة، الجزء الثاني، (المرجع السابق) ص ٢٦١ وما بعدها. الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢١٨ـ٢٢١.

صالحة لتأسيس النظام وفهم خصائصه الحديثة، وأصبح النظام الحالي مختلفا في كثير من قواعده عن القواعد التي أخذت منظرية الثورة الفرنسية، وتفصيل ذلك:

١ - أنه قد أصبح للناخبين تأثير كبير على النواب، يتزايد يوما بعد يوم، ولم تعد العلاقة بين هؤلاء وأوائك مجرد علاقة اختيار تنتهي بانتهاء عملية الانتخاب، بل أصبح النائب في حالة خضوع بالنسبة لناخبيه، يملون عليه ارادتهم، و يباشرون عليه سلطة رقابة وتوجيه كاملة - وبدافع الرغبة في اعادة انتخابهم، لم يجد النواب مناصا من الخضور لتعليمات ناخبيهم والاذعان لرغباتهم. ومع تقرير حق الاقتراع العام ازدادت قوة الناخبين وتأكدت سيطرتهم على النواب.

٢ - ولقد ترتب على هذا الوضع الجديد انهيار القاعدة التي كان يقوم عليها النظام النيابي التقليدي الذي تصوره فلاسفة الثورة الفرنسية، والتي كان مضمونها أن النائب يمثل الأمة بأسرها. ومؤدى ذلك، أن أصبح النائب الى حد كبير ممثلا لناخبيه الذين اختاروه، يعمل حسب توجيهاتهم، و يستوحي مصالحهم قبل أن يستوحي مصلحة الامة في مجموع هيئاتها. كما أن النظام النيابي يفترض وجود الأحزاب، وهذه تسعى لا محالة الى اخضاع مرشحيها لنظام معين، وترسم لهم برنامجا محددا لا يستطيعون الخروج عليه، والا فقدوا ثقة الحزب وحرموا من مساعدته في الانتخابات. ومن أجل ذلك يضطر النائب - رغبة وطمعا في اعادة انتخابه - الى الرضوخ لتعليمات الحزب، والى ان يعد نفسه ممثلا للحزب قبل أن يكون ممثلا للأمة.

٣ - ومن ناحية ثالثة، كانت نظرية الوكالة العامة تقوم على اعتبار الأمة وحدة مجردة متجانسة. ولكن التطور الاجتماعي الحديث قد أثبت فساد هذه الفكرة، وأصبح من الواضح انقسام الأمة الى طبقات متعارضة، تسعى كل منها لخدمة مصالحها الخاصة التي تتعارض مع مصالح الطبقات الأخرى. وفي ضوء ذلك اتضح أن فكرة وحدة السيادة وعدم تجزئتها لم تكن الا اغراقا في الخيال من جانب فلاسفة الثورة الفرنسية، ومن ثم، انهارت فكرة الوكالة العامة. أي أن الوكالة العامة عن الأمة اضحت غير ممكنة طالما أبقى النظام الاجتماعي على انقسام الأمة الى طبقات مختلفة، لأن كل طبقة تريد ان يكون لها ممثلون يكافحون من أجل الدفاع عنمصالحها وتحقيق مطالبها[٤٥١].

٤٥١- في هذا المعنى يراجع الدكتور ثروت بدوي، (المرجع السابق) ص ٢٢٠.

٤ - يضاف الى ما تقدم، انه قد تداخلت في النظام النيابي الحالي بعض الافكار والاتجاهات التي لا تتفق مع قواعد النظام النيابي التقليدي. وعلى سبيل المثال، فكرة تمثيل المصالح وفكرة التمثيل النسبي: فتمثيل المصالح يتنافى مع النظام النيابي التقليدي الذي يقوم على فكرة الوكالة العامة للبرلمان عن الأمة. فالنائب اذ يمثل الأمة في مجموعها، لا يمكن أن يكون ممثلا لمصالح معينة أو لفئات أو طبقات معينة من المواطنين. كذلك بالنسبة للتمثيل النسبي، لأن البرلمان يمثل الأمة بأسرها ومن ثم لا يكون هناك محل لتمثيل الأقليات. فنظام الانتخاب بالاغلبية هو وحده الذي يتفق مع قواعد النظام النيابي التقليدي.

وبصفة عامة، فان النظام النيابي - في صورته المعاصرة - لم يعد قائما على نظريات جامدة مثل نظرية الوكالة الالزامية ونظرنية الوكالة العامة للبرلمان، وما يترتب على كل منهما من نتائج. فالانظمة النيابية المعاصرة في جملتها لا تأخذ بالكثير من النتائج التي تؤدي اليها كل نظرية من هاتين النظريتين، وانما يأخذ كل نظام نيابي بما يتفق وطبيعته وفلسفته من أحكام أو نتائج بصرف النظر عن مدى اتفاق أو اختلاف هذه الأحكام والنتائج مع احكام ونتائج نظرية الوكالة العامة للبرلمان وما يرتبط بها من نظرية سيادة الأمة، أو مع أحكام ونتائج نظرية الوكالة الالزامية ونظرية سيادة الشعب التي يمكن أن تؤسس عليها.

٥ - وأخيرا فان النظام النيابي قد تطور بصفة عامة نحو تمثيل حقيقي للشعب (الشعب منظورا اليه في حقيقته الاجتماعية، لا بوصفه وحدة مجردة متجانسة)، أي أن التطور قد سار في اتجاه تمثيل الشعب بطبقاته المختلفة واتجاهاته المتباينة. فقد هجرت نظرية سيادة الأمة وسقطت معها نظرية الوكالة العامة للبرلمان، وأصبح الرأي الغالب ان الانتخاب ما هو الا مجرد اختيار من الشعب لحكامه[٤٥٢].

ومن أجل ذلك، فليس ثمت ما يمنع من الالتجاء الى بعض مظاهر الديمقراطية المباشرة تحقيقا لمزيد من سلطان الشعب وتوسعا لاشتراكه في الحكم.

وهو ما سوف ندرسه في المبحث التالي:

٤٥٢- من هذا الرأي الدكتورين وحيد رأفت ووايت ابراهيم، القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٥٨.

اشار الى ذلك أيضا، الدكتور ثروت بدوي، (المرجع السابق) ص ٢٢١.

المبحث الثالث
الديمقراطية شبه المباشرة

نعالج موضوع هذا المبحث في مطالب أربعة، فنتناول في أولاها جوهر الديمقراطية شبه المباشرة، وفي ثانيهما مظاهرها؛ وتطبيقاتها في المطلب الثالث؛ وأخيرا في المطلب الرابع ندرس مزاياها وعيوبها.

المطلب الاول
تعريف الديمقراطية شبه المباشرة

يمكن تعريف الديمقراطية شبه المباشرة ـ كما يدل عليها اسمها ـ بأنها نظام يجمع بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية. فاذا كانت الديمقراطية المباشرة تقتضي بأن ينفرد الشعب بمزاولة مظاهر السيادة، واذا كانت الديمقراطية النيابية ـ كما رأينا ـ تتطلب أن يقتصر الشعب على انابة ممثلين عنه يجتمعون في هيئة مجلس يطلق عليه اصطلاحا اسم «المجلس النيابي» لمباشرة مظاهر هذه السيادة. فان الديمقراطية شبه المباشرة تعد نظاما وسطا بين النظامين السابقين.

وتفسير ذلك، أن مظهر الديمقراطية النيابية يتجسد في فكرة انابة الشعب ممثلين عنه يجتمعون في هيئة برلمان و يعملون باسمه. وأن مظهر الديمقراطية المباشرة، يتجسد في فكرة مساهمة الشعب والبرلمان ـ في أن واحد ـ في تولي الشئون العامة التي تقتصر في الغالب على الشئون التشريعية.

وفي ضوء فيصل التفرقة بين النوعين السابقين (الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية) فقد قيل بأنه في الديمقراطية شبه المباشرة تصبح هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة الى جانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. وسبب ذلك، أن الناخبين يباشرون في ظل فلسفة الديمقراطية شبه المباشرة بعض مظاهر السيادة بصورة ايجابية[٤٥٣].

المطلب الثاني
مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

تبدو مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، أو بمعنى آخر مدى اشتراك الشعب

٤٥٣ـ يراجع في هذا المعنى الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٢٤٤.

مع البرلمان في تولي الشئون العامة، بطريق مباشر أو غير مباشر. وندرس ذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الاول - المظاهر المباشرة

تبدو المظاهر المباشرة للديمقراطية شبه المباشرة في بيان مدى اشتراك الشعب مع البرلمان في عمل القانون. وتتمثل هذه المظاهر في اقتراح القوانين أو ابداء الرأي فيها، أو الاعتراض عليها. ويطلق على هذه المظاهر اصطلاحا اسم الاقتراح الشعبي أو الاستفتاء الشعبي أو الاعتراض الشعبي.

أولا: الاقتراح الشعبي:

١- تعريفه :

تبدو هذه الصورة في مرحلة اعداد القوانين، وبذلك يقصد بالاقتراح ان يتولى الشعب اعداد مشروع القانون في مسألة معينة ويقدمه الى البرلمان لمناقشته ويشترط الدستور عادة لكي يلتزم البرلمان بمناقشة مشروع القانون المقدم من الناخبين أنيكون المشروع بقانون موقعا عليه من عدد معين من الناخبين[٤٥٤]. وينبني على ذلك أنه اذا استوفى مشروع القانون الاجراء الذي تطلبه الدستور، تعين على البرلمان أن يناقشه.

٢- صوره: للاقتراح الشعبي في التطبيق صورتان.

احداهما، تتمثل في الاقتراح الشعبي الكامل أو المبوب، وهو اقتراح بقانون يتقدم به الناخبون الى البرلمان على شكل قانون مقسم ومبوب مادة مادة، وفقرة فقرة، والثانية، تبدو في الاقتراح غير الكامل أو غير المبوب وهو اقتراح يقتصر فيه الناخبون على ايضاح المبدأ او الفكرة او التوصية في موضوع يراد التشريع في شأنه.

وينبني على ذلك، أنه فيما عدا الشرط الذي يتطلبه الدستور الذي يوجب أن يكون الاقتراح الشعبي موقع عليه من عدد معين من الناخبين، فان الدستور لا يشترط في الاقتراح الشعبي أية شكلية معينة، ومن ثم، لا فرق بين أن يصاغ الاقتراح في شكل قانون، أو أن يقدم في صورة فكرة أو مبدأ يتولى البرلمان مناقشته وصياغته.

٤٥٤- يراجع في ذلك مؤلفنا بالفرنسية، «دراسة مبدئية للقانون» وبصفة خاصة مراحل خلق القانون.
"Les étapes de la création de la loi" op. cit., p. 17 et SS.

وهذا امر بدهي، اذ لا يتصور ان يكون جميع الناخبين من رجال القانون[٤٥٥].

ثانيا: الاستفتاء الشعبي.

تعريفه:

يقصد بالاستفتاء الشعبي أخذ رأي الشعب في قانون صوت عليه البرلمان للموافقة عليه أو رفضه. وبذلك يكون الاستفتاء الشعبي بعد موافقة البرلمان على قانون. ويستتبع ذلك وجوب عدم نفاذ القانون الا اذا أبدى الشعب رأيه فيه بالموافقة. ويبدي الشعب رأيه في القانون المعروض عليه بكلمة «نعم أو لا» أو كلمة «موافق أو غير موافق» على أنه ليس هناك ما يمنع من أن يكون الاستفتاء الشعبي بمناسبة موضوع قانون لم يقره البرلمان بعد[٤٥٦].

٢ ـ صور الاستفتاء الشعبي:

يتخذ الاستفتاء الشعبي في التطبيق صورا عدة، نجمل أهمها فيما يلي:

أ ـ **من حيث الموضوع**، ينقسم الاستفتاء الشعبي قسمين: احدهما، الاستفتاء الدستوري، اذا اتصل بقوانين دستورية، والآخر، استفتاء تشريعي اذا تناول التشريعات العادية أي تلك التي تصدر من البرلمان في صورة قوانين.

ب ـ **من حيث وجوب اجرائه**، ينقسم الاستفتاء الشعبي قسمين: أحدهما الاستفتاء الاجباري، والآخر الاستفتاء أو الجوازي. ويقوم هذا التقسيم على أساس اجبار السلطة التشريعية على أدائه أو عدم الزامها بذلك.

وبناء على ذلك، يكون الاستفتاء اجباريا اذا ألزم الدستور السلطة التشريعية يعرض القانون على الشعب لابداء رأيه فيه، كما اذا نص الدستور على وجوب اجراء الاستفتاء اذا طلبت ذلك الحكومة أو عدد معين من أعضاء البرلمان كالربع أو الثلث مثلا.

أما الاستفتاء الاختياري أو الجوازي، فيكون في حالة ما اذا ترك الدستور للبرلمان تقدير هذا الأمر. وبذلك يكون للبرلمان في هذه الحالة

---

٤٥٥. يراجع في ذلك الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٤٦.

٤٥٦. كما حدث في فرنسا عندما قدم شارل ديجول مشروعا لاصلاح مجلس الشيوخ والادارة المحلية سنة ١٩٦٨، ورفضه الشعب الفرنسي بنسبة ضئيلة جدا ـ رغم الوزن السياسي والتاريخي لرئيس الجمهورية ـ مما حدى بشارل ديجول الى التنحي عن السلطة لان الرفض كان مؤشرا خطيرا لعدم استحواذه على ثقة شعبه.

حرية اجراء الاستفتاء أو عدم اجرائه، ان شاء لجأ اليه، وان شاء أغفله وأصدر القانون.

جـ - **من حيث قوته الالزامية،** ينقسم الاستفتاء الشعبي قسمين: احدهما الاستفتاء الالزامي، والآخر، الاستفتاء الاستشاري. و يقوم هذا التقسيم على أساس مدى القوة الالزامية للرأي الذي يبديه الشعب في قانون استفتى فيه بالنسبة الى البرلمان.

وبناء على ذلك يكون الاستفتاء ملزما للبرلمان اذا أوجب الدستور سبق موافقة الشعب على قانون يقره البرلمان لكيما يصير نهائيا. و يستتبع ذلك أنه اذا لم يعرض هذا القانون على الشعب أو عرض ولكنه لم يوافق عليه، فلا يصير القانون والحالة هذه نهائيا، ولا يجوز بالتالي اصداره[٤٥٧].

و يكون الاستفتاء استشاريا للبرلمان اذا لم يقيد الدستور هذا الأخير بنتيجته، و يتحقق ذلك اذا عرض قانون على الشعب لاستفتائه فيه، سواء أكان هذا الاجراء وجوبيا أم جوازيا للبرلمان، وأبدى الشعب رأيه فيه. فالبرلمان والحالة هذه ليس مقيدا بوجوب اتباع النتيجة التي انتهى اليها الاستفتاء ما دام أنها استشارية له، ومن ثم، للبرلمان ان شاء أخذ بنتيجة الاستفتاء، وان شاء عدل عنها، وأصدر القانون. على أنه من الجانب العملي لا يتصور أن يعدل البرلمان عن اتباع رأي الشعب الذي تبدي في نتيجة الاستفتاء في مسألة معينة ولو كان هذا الرأي استشاريا له، خاصة اذا كان الاستفتاء قد تم قبيل انتهاء مدة عضوية أعضاء البرلمان، وذلك خشية ان يحجم الناخبون عن اعادة انتخابهم اذا ما أعادوا ترشيح أنفسهم[٤٥٨].

د - **من حيث وقت استعماله:** و ينقسم الاستفتاء الشعبي قسمين: الاستفتاء السابق، والاخر، الاستفتاء اللاحق. و يقوم هذا التقسيم على أساس النظر الى الوقت الذي استخدم فيه هذا الحق بالنسبة الى عملية التشريع. وبذلك يكون مؤدى الاستفتاء الشعبي السابق، أن يعرض على الشعب موضوع قانون لأخذ الرأي في شأنه قبل أن يتم اقراره من البرلمان. أما الاستفتاء الشعبي اللاحق، فمن مقتضاه أن يعرض على الشعب قانون أقره البرلمان لأخذ الرأي فيه[٤٥٩].

٤٥٧- يراجع في هذا المعنى، الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٤٧.
٤٥٨- يراجع في هذا المعنى: الدكتور عثمان خليل، (المرجع السابق) ص ١٧٠.
٤٥٩- يراجع الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٤٩.

ثالثا: الاعتراض الشعبي.

١ ـ تعريفه :

يقصد بالاعتراف الشعبي حق الشعب في الاعتراض على قانون أصدره البرلمان خلال مدة معينة.

٢ ـ شروطـه :

و يشترط الدستور لمزاولة هذا الحق وجوب أن يكون الاعتراض على القانون موقعا عليه من عدد معين من الناخبين (مائة ألف مثلا)، وأن يتم خلال مدة معينة (شهر مثلا).

٣ ـ آثـاره :

و ينبني على ذلك أنه اذا انقضت المدة التي حددها الدستور لمباشرة حق الاعتراض الشعبي دون استخدامه، عد ذلك بمثابة موافقة ضمنية من الشعب على القانون. وعلى النقيض من ذلك، اذا استعمل هذا الحق في النطاق الذي رسمه الدستور، فلا يترتب عليه سقوط القانون. وانما يتعين عرضه على الشعب لأخذ رأيه في شأنه، فالاعتراض الشعبي لا يعدو أن يكون في الحقيقة مجرد طلب موجه من عدد معين من الناخبين، بوجوب عرض القانون موضوع الاعتراض في استفتاء شعبي. على أن تقديم هذا المطلب في الصورة التي تطلبها الدستور ملزم للبرلمان، بمعنى أنه يتعين على هذا الأخير في هذه الحالة أن يعرض القانون على الشعب لأخذ رأيه في شأنه، فاذا رفضه، سقط القانون.

وفي ضوء ذلك، يفترق الاستفتاء الشعبي عن الاعتراض الشعبي في أنه في الاستفتاء الشعبي يعرض القانون على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، مع ما يرتبه ذلك من عدم جواز نفاذ القانون الذي أقره البرلمان اذا لم يوافق عليه الشعب، في حين أنه في حالة الاعتراض الشعبي يظل القانون الذي أقره البرلمان موقوفا مدة معينة ـ وهي المدة التي حددها الدستور لجواز الاعتراض عليه ـ بحيث اذا لم يعترض عليه خلال تلك الفترة، عد ذلك بمثابة اقرار ضمني من الشعب بالموافقة على القانون. و بذلك فان الاعتراض الشعبي لا يعدو أن يكون في الحقيقة استفتاء ضمنيا على القانون الذي أقره البرلمان[٤٦٠].

٤٦٠ـ يراجع في ذلك، الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٤٩ وما بعدها.

الفرع الثاني - المظاهر غير المباشرة

توجد الى جانب المظاهر المباشرة التي تقدم ذكرها مظاهر غير مباشرة نجمل أهمها فيما يلي:

أولا: الاستفتاء الشخصي.

يقصد بالاستفتاء الشخصي أن يطلب من الشعب ابداء رأيه في انتخاب شخص معين بذاته أو عدم انتخابه، كرئيس للدولة مثلا.

وبذلك فان هذا النور من الاستفتاء وان اتفق مع الاستفتاء الشعبي الذي تقدم ذكره في أن كلا منهما استفتاء دستوري، الا أنهما يفترقان من حيث الطبيعة، ذلك أن الأول هو استفتاء قانوني لأنه يتصل بموضوع معين بذاته هو في الغالب الأعم تشريعا.

على أننا اذا تأملنا التاريخ، لاتضح لنا ان الاستفتاء الشخصي قلما يقتصر على انتخاب شخص معين بذاته أو عدم انتخابه، بل يجاوز ذلك الى ابداء الرأي في وضوع معين، وبذلك يتناول الاستفتاء عادة شقين: أحدهما يتصل بشخص المرشح. والآخر يرتبط بموضوع يقدمه هذا الشخص كدستور او برنامج عمل، ولا ريب أنه في هذا النوع من الاستفتاء يفصح الشعب عندما يبدي رأيه في الموضوع المعروض عليه - بما يكنه تجاه الشخص الذي تقدم بهذا الموضوع - خاصة اذا كان هذا الشخص قد نال محبة الشعب وثقته[٤٦١].

ثانيا: اقالة الناخبين لنائبهم.

١ - تعريفها:

ان مقتضى الأخذ بالديمقراطيةالنيابية أن يختار المواطنون ممثلين ينوبون عنهم في ممارسة مظاهر السيادة. وكما قلنا ان الديمقراطية المباشرة تتطلب أن يتولى الشعب بنفسه مظاهر هذه السيادة، وللتوفيق بين هذين الوضعين، أجيز في الديمقراطية شبه المباشرة للناخبين الذين اختاروا نائبهم أن يعزلوه، فهو بهذا المعنى حق يجيز للناخبين الذين اختاروا نائباً عنهم أن يعزلوه اذا بان لهم أنه خرج عن المهمة التي اختير من أجلها.

٤٦١- يراجع في تفصيل ذلك: الدكتور عبد الحميد متولي، (المرجع السابق) ص ١٩٧، ٢٠٢ والمراجع التي أشار اليها، والعميد الدكتور عثمان خليل، (المرجع السابق) ص ١٧٠، والدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٢٥٠ وما بعدها.

٢ ـ شروطها :

ولكن نظراً لخطورة هذا الحق فان الدساتير لا تكتفي في هذا المجال بايراد هذا الحق، بل تتبع ذلك ببيان طرقة مزاولته، فهي تشترط لصيرورة هذه الأقالة صحيحة، أن يكون موقعاً عليها من دد معين من الناخبين، كالخمس أو الربع مثلا[٤٦٢].

٣ ـ آثارها :

على أنه مما يجدر ملاحظته في هذا المجال، أنه لا يترتب على ذلك ابعاد النائب الذي أقيل كلية من الحياة السياسية، ذلك أنه حين يعاد الانتخاب في الدائرة، يجوز للنائب الذي اقيل أن يرشح نفسه ثانية؛ فاذا اعيد انتخابه تحمل من اقترحوا عزله من الناخبين مصاريف المعرفة الانتخابية كجزاء لهم، وذلك نجد أن الدساتير تشترط أن يكون طلب العزل مصحوباً بكفالة مالية معينة.

ثالثاً : الحل الشعبي :

١ ـ تعريفه :

يقصد بالحل الشعبي حق الشعب في حل المجلس النيابي. وبذلك يفترق هذا الحق عن سابقه، في أنه لا يترتب عليه فقط عزل عضو معين بذاته، بل يجاوز ذلك الى عزل جميع أعضاء المجلس النيابي.

٢ ـ شروطه :

ولكن نظرا لخطورة هذا الحق، نجد أن المشرع الدستوري لا يكتفي في هذا الصدد بايراد هذا الحق، بل يتبع ذلك ببيان طريقة مزاولته. واذا تأملنا الدساتير، نجد أنها تقيد حل المجلس النيابي بأن يكون بناء على طلب عدد معين من الناخبين، فاذا استوفى الطلب هذا الاجراء الشكلي، عرض على الشعب لاستفتائه فيه.

٣ ـ آثاره :

اذا وافق الشعب ممثلا في أغلبية الناخبين أو أغلبية المصوتين[٤٦٣] ـ تبعا

٤٦٢ـ هناك جانب من الفقه يشترط أيضا لصحة طلب الاقالة أن يتم قبل انتهاء مدة عضوية النائب، وهذاالشرط ليس لازما لانه لا يمكن أن يتصور غير ذلك. وأساس ذلك أن من الامور البديهية في هذا المجال، انه اذا انتهت مدة العضوية المحددة لذلك، انتفت صفة النيابة عن النائب واضحى بالتالي مواطنا عاديا، يضاف الى ذلك، أن الاقالة لا يتصور أن تقع الا قبل انتهاء المدة المحددة لذلك. أشار الى ذلك الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٥١.

٤٦٣ـ يراجع في هذا المعنى، العميد عثمان خليل، (المرجع السابق) ص ١٧٣. وتراجع أيضا المادة ٨٩ من الدستور السويسري الصادر عام ١٨٧٤، وأشار اليها أيضا الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٥٢.

للنص الوارد في الدستور - على هذا الطلب، يحل المجلس النيابي. وتعين بالتالي اجراء انتخابات جديدة، وعلى النقيض من ذلك، اذا رفض الشعب هذا الطلب، بعد ذلك بمثابة تجديد الثقة بأعضاء المجلس.

رابعا: عزل رئيس الجمهورية.

١ - تعريفـــه :

ان هذا الحق - كما يدل عليه اسمه - يجيز للشعب عزل رئيس الجمهورية اذا بان له أنه جاوز المهمة التي اخير من أجلها.

٢ - شروطـــه :

ولكن نظرا لخطورة هذا الحق، نجد أن الدساتير التي نصت عليه لم تطلقه دون قيد، بل قيدته بشروط. مثال ذلك، دستور فيمير الألماني الصادر عام ١٩١٩ الذي نص على جواز عزل رئيس الجمهورية، بيد أنه قيد هذا العزل بشروط نجملها فيما يلي:

أ - أن يكون الطلب الخاص بعزل رئيس الجمهورية موقعا عليه من عدد معين من الناخبين.

ب - أن يوافق على هذا الطلب مجلس الريشستاغ بأغلبية الثلثين.

على أنه لا يترتب على اتمام هذين الاجراءين عزل رئيس الجمهورية. وانما يقتصر على امتناعه عن مباشرة أعماله.

جـ - فاذا تم استيفاء الاجراءين اللذين تقدم ذكرهما، تعين عرض أمر عزل رئيس الجمهورية على الشعب لابداء رأيه في شأنه[٤٦٤].

٣ - آثـاره :

اذا انتهت نتيجة الاستفتاء الى موافقة الشعب على العزل، عزل رئيس الجمهورية. وعلى النقيض من ذلك. اذا لم يوافق الشعب في الاستفتاء على العزل، عد ذلك من الشعب بمثابة تجديد لانتخاب رئيس الجمهورية، وترتب على ذلك حل مجلس الريشستاغ.

٤٦٤- يراجع الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٥٣.

المطلب الثالث

تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة

قدمنا في المطلب السابق مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة. على أنه مما يجدر ملاحظته في هذا المجال أنه لا يشترط لكي نكون بصدد الديمقراطية شبه المباشرة وجوب الأخذ بجميع مظاهر هذا النوع من الديمقراطية التي تقدم ذكرها. بل يكفي الأخذ بأي منها. وأساس ذلك ـ كما قدمنا ـ ان هذا النظام عد نظاما وسطا بين النظامين المباشر والنيابي من الجانب النظري بيد أنه من الجانب العملي قد يقترب أكثر من الديمقراطية المباشرة أو من الديمقراطية النيابية تبعا لاشتماله على أكثر مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة أو اقتصاره على بعضها. وبمعنى آخر اذا أخذ النظام النيابي القائم بكل ظاهر الديمقراطية شبه المباشرة أو غالبيتها، كان أقرب الى الديمقراطية المباشرة منه الى الديمقراطية النيابية، وعلى النقيض من ذلك اذا اكتفى النظام النيابي القائم بمظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، كان النظام القائم أقرب الى الديمقراطية النيابية من الى الديمقراطية المباشرة.

وفي ضوء ذلك، يمكننا القول بأن سويسرا تعتبر الدولة الأم للنظام الديمقراطي شبه المباشر، ذلك أنها أخذت ـ كما سنرى ـ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة التي تتمثل في الاقتراح الشعبي والاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي. كما أخذت الولايات المتحدة بهذا النظام، بيد أنه اقتصر في هذا المجال على حكومات الولايات دون الحكومة الفيدرالية المركزية. ومن هاتين الدولتين انتقل الى فرنسا، ثم الى دول كثيرة خلال الحربين العالميتين الاخيرتين.

وبناء على ذلك، ندرس أهم تطبيقات هذا النظام في كل من سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية، وذلك في الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول ـ سويسرا

يمكن اجمال أهم تطبيقات مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في الجمهورية الفيدرالية السويسرية فيما يلي:

أولا: الاقتراح الشعبي :

وجد الاقتراح الشعبي تطبيقا في الدستور الاتحادي ودساتير الولايات على السواء. ولكن يلاحظ في هذا المجال أن الدستور الاتحادي قصر حق استعمال

الاقتراح الشعبي على المسائل الدستورية، في حين أن دساتير الولايات أجازت استعمال هذا الحق بالنسبة الى القوانين الدستورية والقوانين العادية على السواء.

ففي الحكومة المركزية نص الدستور الاتحادي الصادر عام ١٨٤٨ على استعمال حق الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية اذا طلب ذلك خمسون الفا من المواطنين. وعلى هذا الاساس، جاء الدستور الاتحادي الصادر عام ١٨٧٤، المعدل عام ١٨٩٨، وبذلك يكون الدستور الاتحادي قد أباح للمواطنين حق استعمال الاقتراح الشعبي في القوانين الدستورية دون القوانين المادية على أنه من الجانب العملي فان هذا الوضع لم يمنع المواطنين من استخدام هذا الحق في شأن القوانين العادية أيضا، وذلك عن طريق ادماجها في الاستفتاء الدستوري. وهذا ما حدث فعلا حين طلب المواطنون تعديل الدستسور بحيث ينص على تحريم الابسنت (وهو نوع من المشروبات الروحية) مع أن هذا الموضوع يخرج عن نطاق المسائل التي تعتبر دستورية بطبيعتها.

أما في الولايات فقد نصت الدساتير على اباحة حق الاقتراح الشعبي بالنسبة الى القوانين الدستورية، والقوانين العادية على السواء. وقد تبنى الدستور الاتحادي الصادر عام ١٨٤٨ هذا الاتجاه حين قرر أنه لكي تتمتع دساتير الولايات بالحماية الفيدرالية، يجب ان تتضمن النص على جواز تعديلها اذا طلب بالحماية الفيدرالية، يجب أن تتضمن النص على جواز تعديلها اذا طلب ذلك أغلبية المواطنين. وعلى هذا الأساس جاء الدستور الاتحادي الصادر عام ١٨٧٤ في المادة السادسة منه[٤٦٥].

أما بالنسبة الى استعمال حق الاقتراح الشعبي في تعديل القوانين العادية فيؤخذ به في وقتنا الحاضر في جميع دساتير الولايات. وهو يعد أكثر تبسيطا في الاجراءات من ذلك الذي رأيناه في شأن التعديل الدستوري، ذلك ان هذه الدساتير اتجهت الى التوسع في استعمال هذا الحق حين ضيقت من شرط عدد طالبي التعديل. فمن ذلك أن دستور «بال - فيل» اكتفى - لصحة طلب التعديل - ان يكون الاقتراح الشعبي بناء على طلب ٤ر٢٪ من مجموع الناخبين على الأقل، كما اكتفى دستور «زيورخ» بنسبة ٣٪[٤٦٦].

ثانيا: الاستفتاء الشعبي :

أخذ الاستفتاء الشعبي يظهر أولا بالنسبة الى القوانين الدستورية ثم

٤٦٥- يراجع في ذلك الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٥٤-٣٥٥.
٤٦٦- أشار الى ذلك الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٥٦.

امتد الى القوانين العادية. كما أن أول ظهوره كان في الدستور الاتحادي ثم في دساتير الولايات.

١ ـ الاستفتاء الدستوري: اذا تأملنا دساتير الاتحاد السويسري. لاتضح لنا أنه منذ عام ١٨٠٢، صدرت الدساتير بموافقة الشعب، وعلى هذا الأساس صدرت دساتير ١٨٠٢، ١٨٤٨، ١٨٧٤، وقد تضمن هذا الأخير في المادة ١٢٣ النص على أنه لا يجوز اجراء تعديل في الدستور ـ سواء أكان التعديل كليا أم جزئيا ـ الا اذا وافقت عليه اغلبية المواطنين وأغلبية الولايات[٤٦٧].

أما في الولايات، فقد أخذت دساتيرها بحق الاستفتاء الدستوري فيما عدا ولاية «فريبورج» وظل الوضع على هذه الحال الى أن صدر الدستور الاتحادي السويسري عام ١٨٤٨ ثم الدستور الاتحادي الصادر عام ١٨٧٤، وهو القائم حاليا. وقد تضمن الدستور الأخير في مادته السادسة النص على أنه يتعين على الولايات ان تطلب من الحكومة الاتحادية حماية دساتيرها، وأن هذه الحماية لا يجوز أن تعطى لهذه الولايات الا اذا كان الشعب قد وافق عليها، وأنه يجوز تعديلها بناء على طلب أغلبية المواطنين: وبذلك يكون الاستفتاء الشعبي في المسائل الدستورية اجباريا.

٢ ـ الاستفتاء التشريعي :

بدأ الاستفتاء التشريعي أولا في الولايات، ثم انتقل الى الحكومة المركزية. فبالنسبة الى الولايات، نجد أن دساتير هذه الولايات في وقتنا الحاضر تأخذ جميعها بالاستفتاء التشريعي. على أننا اذا تأملنا هذه الدساتير لاتضح لنا أن الاستفتاء التشريعي اختياري في بعض الولايات، واجباري في بعضها الآخر.

أما في الحكومة المركزية. فقدأدخل الاستفتاء التشريعي لأول مرة في الدستور الاتحادي الصادر عام ١٨٧٤، والاستفتاء في هذا المجال اختياري. على أن الدستور الاتحادي فرق بين طلب الاستفتاء والاستفتاء ذاته، ذلك أنه اشترط لاجراء الاستفتاء على قانون معين أن يقدم طلب بذلك من ثلاثين ألفا من الناخبين أو من ثماني ولايات. في حين أنه اكتفى ـ في الاستفتاء على القانون ـ بموافقة أغلبية المصوتين دون نظر الى تصويت الولايات (مادة ٨٩ من الدستور الاتحادي)[٤٦٨].

٤٦٧ـ أشار اليها الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ذات المكان.

٤٦٨ـ أشار اليها أيضا الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٥٧.

ثالثا: الاعتراض الشعبي :

وجد الاعتراض الشعبي تطبيقا في الدستور الاتحادي وفي بعض دساتير الولايات.

الفرع الثاني
الولايات المتحدة الامريكية
(حكومات الولايات)

يقتصر الأخذ بالنظام شبه المباشر في الولايات المتحدة الأمريكية على حكومات الولايات، دون الحكومة المركزية التي تأخذ بنظام نيابي بحت.

ولا يرجع السبب في تطبيق النظام شبه المباشر في الولايات الأمريكية الى الرغبة في تحقيق مبادىء نظرية فلسفية، كمبدأ سيادة الشعب مثلا. وانما يرجع بصفة خاصة الى الضرورات العملية وبقصد تفادي عيوب النظام النيابي فيها. فقد أثبتت التجربة أن أعضاء المجالس النيابية بل والقضاة كثيرا ما يكونون خاضعين لنفوذ رجال المال والأعمال والشركات. ولذا سعى الشعب في تلك الولايات التي تقييد سلطة المجالس النيابية باشراك الناخبين في التشريع (وفي القضاء). ويتقرير حقهم في عزل النواب (والقضاة والموظفين المنتخبين)[٤٦٩].

١ ـ الاستفتاء العشبي :

ظهر الاستفتاء الشعبي في الولايات الامريكية أولا في المسائل الدستورية، ثم طبق في مجال القوانين العادية.

ففي المجال الدستوري، اذا أريد تعديل الدستور تعديلا كليا يستفتى الشعب أولا فيما اذا كان من الضروري دعوة جمعية وطنية خاصة لتتولى هذا التعديل أم يكتفي بالمجلس النيابي العادي. وبعد اجراء التعديل يستفتى الشعب مرة أخرى على التعديل. أما بالنسبة للتعديل الجزئي فان الشعب لا يستفتى الا مرة واحدة على التعديل نفسه بعد اجرائه بواسطة المجلس النيابي

٤٦٩ـ يراجع في ذلك الدكتورين وحيد رأفت ووايت ابراهيم، (المرجع السابق) ص ١٨٣ـ١٨٤ والدكتور محمود حافظ: الوجيز، (المرجع السابق) ص ١٥٨.

وفي القوانين العادية، تضمنت معظم دساتير الولايات، منذ منتصف القرن الماضي، النص على ضرورة استفتاء الشعب في بعض القوانين خصوصا في المسائل التي تخشى فيها الرشوة أو التأثير على النواب، كالقوانين الخاصة بانشاء بنوك الاصدار أو بعقد قروض تتجاوز حدا معينا أو باقراض الشركات واعانتها، ثم توسعت كثيرا من الولايات في اشراك الشعب في التشريع فقررت عرض جميع القوانين على الناخبين اذا طلب ذلك عدد معين منهم[470].

٢ ـ الاقتراح الشعبي:

وتأخذ به بالنسبة للقوانين العادية الولايات التي قررت الاستفتاء التشريعي العام، كما تأخذ به بعض الولايات بالنسبة لتعديل الدستور.

ويلاحظ أنه في بعض الولايات (كولاية داكوتا وولاية أورجون) يمكن ان يصدر القانون بدون أي تدخل برلماني، فمشروع القانون الذي يقترحه عدد معين من الناخبين يعرض مباشرة على الشعب لاقراره أو رفضه.

٣ ـ عزل النائب :

وتأخذ به كثير من الولايات الامريكية. على ما قدمنا. اذ يحق لعدد معين من الناخبين (كالربع أو الخمس) اقالة نائبهم فيعاد الانتخاب في الدائرة. ويحق للنائب أو الموظف المعزول دخول الانتخابات من جديد، بل يتحمل من اقترحوا عزله مصاريف المعركة الانتخابية اذا نجح في الانتخاب.

٤ ـ الغاء أحكام القضاء :

الى جانب حق الناخبين في عزل القاضي المنتخب فان دساتير بعض الولايات الأمريكية تقرر حق أغلبية الناخبين في الغاء أحكام المحاكم الصادرة بعدم دستورية قانون من القوانين. وهو تطبيق غريب للديمقراطية شبه المباشرة[471]. وقد وجد ذلك تبريره في القول بأن للقضاء في الولايات الأمريكية

٤٧٠ـ وهي نسبة ضئيلة (٥٪ في بعض الولايات) وتسمح بعض الدساتير للبرلمان أن يتفادى الاستفتاء بأن يقرر أن القانون يتطلب سرعة التنفيذ.
أشار الى ذلك الدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ٣٠٢.

٤٧١ـ وذلك لانه يهدر المبادىء التقليدية للقضاء الذي يجب أن يحكم وفقا للقانون ويوحى ضميره، وليس وفقا لرغبات الجمهور وميوله. ولذا ذهب البعض ـ بحق ـ الى القول بأن هذا اذ دل على شيء، فانما يدل على ضعف الاحترام المفروض للقضاء في بعض الولايات.
يراجع بارتلمي ودويز، (المرجع السابق) ص ١١٩ والدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ١١٣.

الحق في مراقبة دستورية القوانين، وهو ما قد يؤدي الى عدم تطبيق قانون اشترك الشعب في صنعه عن طريق الاستفتاء أو الاقتراح الشعبي. ولذلك أجازت بعض الدساتير لأغلبية الناخبين أن يقرروا أن القانون دستوري رغم حكم القاضي بعدم دستوريته.

وقد أخذت الديمقراطية شبه المباشرة في الذيوع والانتشار فطبقتها كثير من الدول منذ نهاية الحرب العالمية الأولى[٤٧٢].

الفرع الثالث

جمهورية مصر العربية

باستقراء الوضع الدستوري في مصر نجد أن الانظمة السياسية في بلادنا اتجهت أساسا صوب تطبيق النظام النيابي، بيد أنها مالت صوب اشراك الشعب مباشرة في ادارة الشئون العامة للدولة عن طريق الأخذ بالاستفتاء الشعبي بوصفه أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وقد تجلى ذلك في عام ١٩٥٦ وعام ١٩٥٨ وعام ١٩٧١ وعام ١٩٨٠ وعام ١٩٨١.

أولا : ظهر هذا التحول صوب الديمقراطية شبه المباشرة لأول مرة في مجتمعنا عام ١٩٥٦، ذلك أنه في ١٦ يناير من السنة ذاتها، أعلن مشروع الدستور الجديد الذي تضمن في مادته ١٩٦ النص على أنه «يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء». كما تضمن في المادة ١٢١ النص على أن «يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه رئيس الجمهورية. و يعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه».

وتأسيسا على ذلك، حدد يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يوليو لاستفتاء الشعب في الدستور وفي اختيار رئيس الجمهورية. وفي ذلك التاريخ، أجرى الاستفتاء، ووافق الشعب على الدستور، كما وافق على انتخاب المغفور له جمال عبد الناصر رئيسا للجمهورية.

٤٧٢- ولم تأخذ فرنسا منذ ثورتها الكبرى من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة الا بالاستفتاء الدستوري. ولقد استغنى الشعب في كثير من الدساتير الفرنسية. وفضلا عن الاستفتاء الدستوري فان الدستور الحالي ينص على جواز استفتاء الشعب بالنسبة لمشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة أو باقرار بعض المعاهدات والاتفاقات الدولية.

يراجع في ذلك. الدكتور عاطف البنا، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٣٠٣.

ويلاحظ في هذا المجال، ان دستور سنة ١٩٥٦ لم يقتصر على اشراك الشعب في وضع الدستور، بل جاوز ذلك الى تقرير هذه المساهمة في شأن كل تعديل يطرأ على حكم من أحكامه[٤٧٣].

وأخيرا، فان دستور سنة ١٩٥٦ أجاز لرئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الامة، أن يستفتى الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وينظم القانون طريقة الاستفتاء (م ١٤٥).

ثانيا: وجد الاستفتاء الشعبي تطبيقا ثانيا عام ١٩٥٨ لتحقيق الوحدة بين الشعب العربي في مصر وسوريا، ذلك أنه في ٥ فبراير سنة ١٩٥٨، اجتمع المجلسات التشريعيان في القاهرة ودمشق، وأقر كل منهما بالاجماع الأسس العامة التي يقوم عليها هذا الاتحاد. كما حدد يوم السبت الحادي والعشرون من شهر فبراير من السنة ذاتها لاستفتاء الشعب العربي في مصر وسوريا على الوحدة وعلى شخص رئيس الجمهورية.

وفي ذلك التاريخ، أجرى الاستفتاء، ووافق الشعب العربي في البلدين على الوحدة، كما وافق على انتخاب السيد جمال عبد الناصر رئيسا للجمهورية. وقد ترتب على ذلك ان أدمجت الدولتان المصرية والسورية في دولة جديدة سميث «الجمهورية العربية المتحدة».

ثالثا: وجد الاستفتاء الشعبي تطبيقا ثالثا عام ١٩٧١ حين عرض الدستور الدائم على الشعب ووافق عليه في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١[٤٧٤].

ويلاحظ في هذا المجال أن الدستور الدائم لم يقتصر على اسهام الشعب في وضع الدستور، بل جاوز ذلك الى تقريره هذه المساهمة في شأن كل تعديل يطرأ على حكم من أحكامه[٤٧٥].

٤٧٣- المادة ١٨٩ تقول «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الامة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور».. واذا افق مجلس الامة على مبدأ التعديل يناقش، بعد ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة المراد تعديلها. فاذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس، عرض الشعب لاستفتائه في شأنه. فاذا وافق على التعديل، اعتبر نافذا من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء.

٤٧٤- جاء كل من الدستور المؤقت الصادر بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٥٨ والاعلان الدستوري المؤقت الصادر بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٦٤ مؤكدين لهذا المعنى حين تطلبا موافقة الشعب على الدستور النهائي.

٤٧٥- المادة ٨٩: «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور..» واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش، بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة، والمواد المطلوب تعديلها، فاذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه. فاذا وافق على التعديل، اعتبر نافذا من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء.

كـمـا أخـذ الـدسـتـور الـدائـم بـالاسـتـفـتـاء الـشـخـصي في اخـتـيـار رئـيـس الجمهورية[٤٧٦]. كذلك أجاز الدستور الدائم أن يستغني الشعب في الحالات الآتية:

١ - اذا قـام خـطـر يـهـدد الـوحـدة الـوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري[٤٧٧].

٢ - اذا احتدم الخلاف بين مجلس الشعب والحكومة[٤٧٨].

٣ - اذا احـتـدم الـخـلاف بـيـن مـجـلـس الـشـعـب ورئيس الجمهورية ورأي هذا الأخير حل المجلس[٤٧٩].

وأخـيـرا أجـاز الـدسـتـور الـدائـم لـرئـيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا (م١٥٢).

رابـعـا: وجد الاستفتاء الشعبي تطبيقا رابعا في العامين الاخيرين ١٩٧٩، ١٩٨٠ حـيـن اسـتـفـتـي الـشـعـب على بـعـض مشروعات القوانين المتعلقة بالعمل الـسـيـاسي والأحزاب السياسية وكذلك على بعض تعديلات الدستور الدائم وهو ما سنتصدى لدراسته في المؤلف الثاني الذي سنخصصه لدراسة القانون الدستوري.

٤٧٦- المادة ٧٦: «يرسح مجلس الشعب رئيس الجمهورية..» و يعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الاغلبية المطلقة لعدد ممن أعطوا أصواتهم في الاستفتاء. فان لم يحصل المرشح على هذه الاغلبية، يرشح المجلس غيره..

٤٧٧- المادة ٧٤: لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر و يوجه بيانا الى الشعب، و يجري الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها».

ومن تطبيقات هذه المادة، القرارات الجمهورية التي أعلنها السيد رئيس الدولة أمام مجلس الشعب والشورى بشأن استئصال الفتنة الطائفية التي حدثت في مصر مؤخرا. وقد دعى الشعب الى الاستفتاء عليها يوم الخميس ١٠ من سبتمبر سنة ١٩٨١.

٤٧٨- المادة ١٢٧: «في حالة تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، يعد المجلس تقريرا يرفعه الى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام، فاذا عاد المجلس الى اقراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي».

٤٧٩- المادة ١٣٦: «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب الا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب..».

المطلب الرابع
مزايا الديمقراطية شبه المباشرة وعيوبها[٤٨٠]

نتناول على التوالي مزايا الديمقراطية شبه المباشرة ثم عيوبها وتقديرنا لها:

الفرع الاول
مزايا الديمقراطية شبه المباشرة

١ يمكن اجمال أهم مزايا الديمقراطية شبه المباشرة فيما يلي:

أولا: ان النظام الديمقراطي شبه المباشرة هو أكثر اتفاقا والديمقراطية السليمة بعد ان اتسعت رقعة الدولة وازداد عدد سكانها، ذلك أن هذا النظام يسمح لهيئة الناخبين - عن طريق الاقتراح والاستفتاء - بأن تساهم في أهم الشئون العامة، الأمر الذي يرتبه أن القرارات التي تصدر تعد تعبيرا صادقا عن الرأي العام.

ثانيا: ان الأخذ بالنظام الديمقراطي شبه المباشر من شأنه ان يخفف من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين، ذلك لأن الناخب في الاستفتاء يعمل وفقا لتفكيره وضميره، وليس لرغبات الأحزاب السياسية وأهوائها. وبذلك تظل السيطرة للشعبز و يستتبع ذلك التخفيف من شوكة النزاع الحزبي اذ يستوي في نظر الشعب في هذه الحالة أن يتولى هذا الحزب أو ذاك السلطة ما دام أنه صاحب الكلمة الأخيرة عن طريق الاستفتاء الشعبي[٤٨١].

ثالثا: ان النظام الديمقراطي شبه المباشر يحول دون استبداد المجالس النيابية، ذلك ان من الأصول المسلمة في النظام الديمقراطي، أن الشعب مصدر السلطات ومن ثم استعمال السلطات، يكون على الوجه الذي تبينه الارادة العامة للشعب والتي تتمثل في الدستور. وترتيبا على ذلك، فان البرلمان لا يزاول حقا، بل يباشر اختصاصا في النطاق الذي ترسمه هذه الارادة العامة. وبذلك فاذا كانت رقابة الشعب - في النظام البرلماني - تقتصر على الوقت الذي يتم فيه اعادة اختيار الأعضاء، فان رقابته في النظام شبه المباشر أجدى وأهم لأنها تتناول التصرفات ذاتها، كما أنها تتم بصورة مستمرة عن طريق الاستفتاء.

٤٨٠- يراجع في هذا المعنى، الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ١١٠، ١١٥، و يراجع الدكتور عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري صفحات ١٦١-١٦٤.

٤٨١- يراجع في هذه المزايا لنظام الديمقراطية شبه المباشرة، الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٦١.

فالاستفتاء يعد بهذه المثابة وسيلة تستهدف الحيلولة دون تجاوز البرلمان الاختصاص المسند اليه أو اساءة استعماله. وفي ذلك يقول أحد كبار الساسة الفرنسيين «اميل أوليفه» أن العيب الاساسي في النظام البرلماني الفرنسي هو المغالاة في اطلاق السلطة، بينما الواجب الا تستبد أية سلطة، سواء أكانت مجلسا أم ملكا أم رئيس جمهورية، اذ في اطلاق السلطة ما يؤدي دائما الى اساءة التصرف، وليس الخطأ سوى النتيجة الحتمية لذلك، والعلاج الوحيد في هذه الحالة هو الاستفتاء الذي يقضي على نزعة البرلمان الى الاستئثار بالسلطة المطلقة[482].

رابعا: ان الأخذ بالنظام الديمقراطي شبه المباشر من شأنه ان يتلافى ما قد يثار من شك حول تطابق رأي أغلبية ممثلي الشعب ورأي أغلبية الشعب، باعتبار أن القانون الصادر من البرلمان، وان كان يمثل رأي أغلبية ممثلي الشعب الا أنه قد لا يمثل رأي أغلبية الناخبين، فالاستفتاء والحالة هذه يزيل ما قد يعلق في الذهن من شك حول تطابق القانون أو عدم تطابقه لرأي الشعب، ما دام أن القانون يعرض على الشعب لابداء رأيه فيه، ولا ريب أن الاستفتاء يزيل هذا الشطط، ويؤدي بالتالي الى قبول الشعب للقانون الذي ارتضاه عن طريق التصويت عليه[483].

خامسا: ان الأخذ بالنظام الديمقراطي شبه المباشر من شأنه أن يحقق الثبات والاستقرار اللازمين للنظام السياسي القائم. وأساس ذلك أنه، وان كان التشريع في النظام البرلماني يدخل في وظيفة البرلمان والحكومة، فان الشعب يستطيع - في النظام الديمقراطي شبه المباشر - أن يتلافى عيوب هاتين السلطتين اذا ما أساءت احداهما أو كلاهما استعمال السلطة الموكلة اليها، وذلك عن طريق الاستفتاء أو الاعتراض الشعبي، فهاتان الوسيلتان تؤديان الى معرفة اتجاه الرأي العام بطريقة سلمية. وبذلك يمكن تجنب معرفة هذا الاتجاه عن طريق حل المجلس النيابي كما هو الشأن في النظام البرلماني، أو عن طريق حركة ثورية، كما هي الحال عند قيام انقلاب أو ثورة[484].

سادسا: ان الأخذ بالنظام الديمقراطي شبه المباشر يهدف الى تحرير النائب من تبعيته لناخبيه. وأساس ذلك أنه ما دام أن الكلمة الأخيرة في

٤٨٢- يراجع في هذا المعنى الدكتور السيد صبري، وقد أشار الى المرجع الذي استقى مدة ذلك، وهو بارتلمي، مبادىء القانون الدستوري، صفحة ١٢٣. يراجع أيضا الدكتور عبد الحميد متولي، (المرجع السابق) ص ١٦٢.

٤٨٣- يراجع في هذا المعنى. الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٦٢. كما يراجع الدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ٣٠٥.

٤٨٤- يراجع في هذا المعنى الدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ٣٠٤-٣٠٥.

القوانين التي يصدرها البرلمان ستكون للشعب الذي له أن يوافق عليها أو يرفضها، فلا شك والحالة هذه أن النائب سيعمل وفقا لما يراه متفقا والصالح العام، دون نظر الى أي اعتبار آخر[٤٨٥].

الفرع الثاني
عيوب الديمقراطية شبه المباشرة وتقديرنا لهذه العيوب

على الرغم من مزايا النظام الديمقراطي شبه المباشر التي تقدم ذكرها، فان هذا النظام لم يخل من النقد. و يمكن اجمال أهم العيوب التي وجهت اليه وتقديرنا لهذه العيوب فيما يلي:

أولا: قيل بأن الأخذ بالنظام الديمقراطي شبه المباشر يؤدي الى أن تكون الكلمة الأخيرة في القرارات التي تصدر لهيئة الناخبين، وهي هيئة تتكون غالبيتها من مواطنين لم يصلوا بعد الى درجة من الثقافة أو الخبرة تؤهلهم لأن يقوموا بهذا العمل المنوط بهم، وانتهوا من ذلك الى القول بأن المواطن ينظر بطبيعةالحال الى الصالح العام بالقدر الذي تتحقق معه مصلحته الخاصة أو مصلحة الاقليم الذي ينتسب اليه.

ولكن يرد على ذلك، بأنه ان صح هذا النقد في حالات معينة، فانه لا يصح في حالات أخرى، ومن ثم، فانه لا يجوز الانتقال من التخصيص الى التعميم والقول بأن جميع الشعوب تفتقر الى الكفاية الفنية. وأساس ذلك أن الشعوب تختلف في مدى ثقافتها، وبالتالي في مدى تفهمها للشئون العامة، ومن ثم، لا ينسحب هذا النقد على الشعوب التي بلغت نضجا معينا يسمح لها بتفهم شئونها العامة. يضاف الى ذلك، أنه حتى بالنسبة الى الشعوب الأخرى، فانه يمكن تلافي هذا النقد عن طريق قصر الاستفتاء الشعبي على المسائل العامة التي تتفق وادراك أغلبية الشعب، واستبعاد تلك التي تعلو ادراكهم. وأخيرا، اذا جاز لنا المقارنة بين تصويت المواطن على شخص معين وتصويته على موضوع معين، فان الثابت عملا أن المواطن - أيا كانت درجة ثقافته - لا يحسن اختيار الرجال بقدر ما يحسن ابداء الرأي في الموضوعات التي يؤخذ في شأنها. وفي ذلك يقول الاستاذ بارتلمي «أن الشعب قد يكون أقدر على اختيار أحسن القوانين من اختيار أحسن النواب، ان الناخب يتأثر في الانتخاب ببرامج المرشحين وبلاغتهم،

٤٨٥- المرجع السابق، ذات المكان.

ويعتقد بسذاجة في وعودهم، وينتخب تحت هذه المؤثرات. أما في الاستفتاء، فالأمر المعروض محدود بالذات، والناخب يعطي صوته بناء على ما يراه بنفسه، لا بناء على وعود غير محققة، وهو يستطيع بلا شك أن يفهم الغرض من القانون ومداه الحقيقي، وعلى هذا الأساس يبدي رأيه. فاذا رأى أن القانون ضار، فانه لا يوافق عليه مهما حاول الخطباء والكتاب ببلاغتهم التأثير عليه، وعلى هذا الوضع، يرفض القانون مع احتفاظه بثقته بمن اقترحوه وقرروه»[٤٨٦].

ثانيا: قيل أيضا أن الاستفتاء الشعبي، الذي يؤدي الى تصويت الناخبين على القوانين التي تعرض عليهم، لا تسبقه مناقشات جدية كتلك التي تحدث في المجالس النيابية، تسمح للمواطنين أن يتفهموا وجهات النظر المختلفة توطئة لتحديد كل منهم موقفه من هذه القوانين[٤٨٧].

ولكن يرد على ذلك بأنه اذا جاز هذا النقد في وقت مضى، الا أنه لم يعد له ما يبرره في وقتنا الحاضر بعد ان انتشرت وسائل الاعلام، كالصحافة، والاذاعة والتليفزيون. ولا شك أن هذه الوسيلة كفيلة بأن تقوم بصورة جدية بمهمة اطلاع الناخبين على وجهات النظر المختلفة في صدد تشريع معين معروض عليهم، بحيث يمكنهم تحديد موقفهم من هذا التشريع[٤٨٨].

الى جانب ما تقدم، فان الاستفتاء الشعبي يسمح للمثقفين كالعلماء، والاساتذة وغيرهم من ذوي الكفاية والخبرة الذين يحجمون عن الاشتراك في المعارك الانتخابية حرصا على كرامتهم، من أن يساهموا بآرائهم عند عرض موضوع معين على الشعب لأخذ رأيه من شأنه. وحسبنا دليلا على ذلك ذلك، ان الحملة التي قامت في سويسرا ضد مشروب «الابسنت» وانتهت باصدار تشريع يحرمه، لم تقم هذه الحملة داخل البرلمان وانما خارجه، وكانت بقيادة جمعية منع المشكرات[٤٨٩].

ثالثا: قيل كذلك بأن هذا النظام يؤدي الى تكرار دعوة الناخبين لابداء رأيهم في المسائل التي تعرض عليهم، وفي ذلك تعطيل لمصالحهم الخاصة مع ما يرتبه ذلك من صيرورة الاستفتاء مسألة عادية لا تثير اهتمام الناخبين، وبالتالي تكون عديمة الجدوى. هذا فضلا عن النفقات التي تتحملها الدولة في سبيل ذلك.

٤٨٦- يراجع بارتلمي، (المرجع السابق) ص ١٢٤-١٢٥، وقد أشار الى ذلك الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ١١٢. وأشار اليهما الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٦٣-٣٦٤.

٤٨٧- يراجع في هذا المعنى، الدكتور عاطف البنا، (المرجع السابق) ص ٣٠٧.

٤٨٨- يراجع في هذا المعنى، الدكتور فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٣٦٤-٣٦٥.

٤٨٩- يراجع الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ١١٣، والدكتور عبد الحميد متولي، (المرجع السابق) ص ١٦٣.

ولكن يرد على ذلك بأن الثابت عملا ينكر هذا الادعاء. وحتى ولو افترضنا جدلا صحة هذا النقد، فيمكن تلافيه عن طريق قصر الاستفتاء الشعبي على المسائل الهامة دون المسائل العادية. وبذلك نتجنب التكرار الممل لعملية الاستفتاء من جانب وكثرة النفقات من جانب آخر.

الكتاب الثالث

الصور الرئيسية لأنظمة الحكم المعاصرة*

---

* قام بوضع هذا الكتاب وتأليفه الدكتور عبد المنعم محفوظ والدكتور نعمان الخطيب.

أفكار مبدئية وتقسيم الدراسة:

١ - اذا كنا قد تناولنا - بالفحص والتمحيص - في العرض الفائت دراسة أسس التنظيم السياسي، أي المبادىء والأسس العامة التي تخضع لها السلطة السياسية في الدولة المعاصرة، سواء فيما يتعلق بأساسها وجوهرها وفلسفاتها ووسائل ممارستها، وذلك من منظور «الديمقراطية» أي من منظور قيامها أو عدم قيامها على النظام الديمقراطي.

وهو ما قادنا الى معالجة أنواع الحكومات وصورها المختلفة من حيث كونها - من ذلك المنظور الديمقراطي - حكومات فردية (أي دكتاتورية أو استبدادية أيا كان شكل الحكم فيها)، أو من حيث كونها حكومات أقلية (أو اوليجارشية)، أو من حيث كونها حكومات ديمقراطية (أي حكومة الشعب).

اذا كنا قد انتهينا من ذلك كله، فان المنطق يقتضينا - وحتى تكتمل الصورة ونصل بالشوط الى نهايته - ان ندرس الصور الرئيسية لأنظمة الحكم المختلفة المعاصرة، وذلك من منظور فلسفة «الفصل بين السلطات» أو «مبدأالفصل بين السلطات» كما يميل الغالبية من الفقه الدستوري.

٢ - وليس شك - كما سبق وأشرنا - في أن النظم والأفكار السياسية وكذلك الصور الرئيسية لأنظمة الحكم المعاصرة، والسائدة (والمطبقة الآن) لم تتبلور أو تنشأ طفرة واحدة، وإنما كانت - في واقع أمرها - مرآة عاكسة ونتيجة مباشرة وحتمية لتطور جد طويل ترجع أولى حلقاته الى العصور القديمة: اذ ظهرت منذ العهود السحيقة من القدم صوراً لانظمة الحكم مختلفة ومتباينة استهدف فلاسفتها ضرورة تطابقها وملاءمتها مع ظروف وأوضاع هذه العهود السحيقة وعقليات الجماعات البشرية التي عاشت فيها وطبقت عليها. وليس أدل على تلك الحقيقة، أنه كانت تظهر في تلك الظروف والحقب فلسفات فكرية على لسان الفلاسفة والحكماء تتعلق بصور أنظمة الحكم وتفسير مكنونها ومزاياها.

وليس بمستغرب أن تتوارث الأجيال - جيلا بعد جيل - هذه الفلسفات السياسية المتعلقة بصور أنظمة الحكم، والتي خضعت - وكان لا بد أن تخضع كغيرها من أوجه الحياة المختلفة - لتطور الزمن وعوامل البيئة وارتقاء البشر في مجال الفكر والسياسة والحضارة الانسانية على وجه العموم، فاصطبغت هذه النظم بصبغات جديدة، كما ظهرت صور وأنظمة

للحكم أملاها التطور من ناحية، واقتضتها الظروف من ناحية ثانية.

٣ - واذا كان «هيرودوت» ومعه رهط من رواد الفكر السياسي من الاغريق القدماء قد ركزوا جل اهتماماتهم على دراسة الاشكال المختلفة - والمتباينة أيضا - التي يمكن أن تمارس بها السلطة في البلدان المختلفة وفي العصور المتعاقبة. وهو ما قادهم الى ابراز التفرقة بين أشكال الحكومات، والمفاضلة بينهما، وتحديد خصائص كل منها[٤٩٠].

ومن نقطة البدء هذه، فان الأمر الذي يلزم التنبيه اليه والتركيز عليه كذلك، هو وجوب عدم الخلط بين شكل الدولة من ناحية، وشكل الحكومة - يحسبانها الجهاز الذي تمارس به الدولة سلطتها السياسية - من ناحية ثانية.

٤ - ونظرا للأهمية التي نالها الموضوع المتقدم، خاصة من كتابات وتراث هؤلاء المفكرون الاغريق القدماء، فقد اهتدى اعلام الفكر السياسي المحدثون الى وضع تقسيم للحكومات متعدد الصور والأشكال يختلف كل شكل منها بحسب الزاوية التي ينظرون منها إليه.

ومع ذلك فان التقسيم التقليدي الذي اهتدى اليه الاغريق، والذي يقوم على التفرقة بين أشكال الحكومات من حيث مصدر السيادة (أو صاحب السلطة في الدولة) ما يزال أهم هذه التقسيمات.

ومن هذا المنظور - اي بناء التقسيم على أساس صاحب السلطان في الدولة - تفرعت الحكومات الى أشكال مختلفة، فمنها:

أ - من قام على أساس الحكم الفردي، من منطلق أن صاحب السلطة وممارس السيادة فرد واحد.

ب - ومن قام على أساس تركيز السلطة في يد فئة محدودة من الأفراد، من منطلق أن صاحب السلطة أو من يمارس السيادة هذه القلة القليلة من الأفراد.

جـ - ومن قام على أساس اعتبار الشعب صاحب السلطة ومصدر السيادة وممارسيها، من منطلق مفهوم الحكم الديمقراطي الذي اخذت تتجه الى تطبيقه غالبية الدول المعاصرة، خاصة فيما بعد الحرب العظمى الثانية.

٤٩٠- انظر الدكتور ثورت بدوي، النظم السياسية (الجزء الاول)، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٤، صفحة ١٥١ وما بعدها.

٥ - وإذا كنا قد أشرنا فيما تقدم - عند الحديث عن الحكومة - الى أن الحكومة الديمقراطية هي حكومة الأغلبية، وأن الحكم الديمقراطي هو الذي يجعل من الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة في الدولة المعاصرة، بيد أنه من الملاحظ - وعلى حد تعبير أستاذنا الدكتور ثروت بدوي - أن الشعب قد يمارس السلطة بنفسه، فهنا يسمى النظام بنظام الديمقراطية المباشرة[٤٩١]. وهذه الصورة من الديمقراطية يندر تحققها في الاونة المعاصرة.

وقد يختار الشعب - نظراً للأعداد الهائلة التي يتكون منها بحيث أضحى من رابع المستحيلات إشراك جميع أفراده في الاشتراك في الشئون العامة - لممارسة السلطة نواباً عنه يباشرون باسمه هذه السلطة و يقومون بأعباء الحكم نيابة عنه. ومن اليسر ان نسمي هذه الصورة - كما تدل عليها تسميتها - بالديمقراطية النيابية.

هذا، ومن الوجة المقابلة، قد تتحقق صورة ثالثة تقوم على الجمع بين الصورتين السابقتين ، وجوهرها، أن يختار الشعب هيئة تمثله وتتولى ممارسة السلطة باسمه، ولكنها - في هذه المرة - ترجع اليه في الشئون الخطيرة ليتولاها بنفسه مباشرة، دون وسيط ودون أن يكون لتلك الهيئة النيابية حق الفصل فيها. وهذه الصورة تسمى بالديمقراطية شبه المباشرة.

وفي ضوء ما تقدم، يتضح أن النظام الديمقراطي يمكن أن يتخذ - من منظور اشتراك الشعب من ممارسة السلطة - صوراً ثلاث تختلف احداها عن الأخريات تبعاً لاختلاف كيفية مساهمة الشعب في ممارسة السلطة: (الديمقراطية المباشرة اذا كان الشعب يساهم مباشرة؛ والديمقراطية النيابية أو غير المباشرة اذا تحقق اشتراك الشعب عن طريق نواب عنه يمارسون السلطة باسمه؛ والديمقراطية شبه المباشرة اذا تحقق الجمع بين الصورتين السابقتين)[٤٩٢].

٦ - وإذا كنا قد رأينا في السطور الأولى من هذا المؤلف، كيف تكونت الدولة - كظاهرة اجتماعية وسياسية وقانونية - في شكلها الماثل للادهان الآن، وكيف تطور دورها وتعاظمت وظائفها بحيث تحولت من دولة «حارسة» تقتصر وظائفها على حماية حدودها الخارجية وإقرار الأمن والعدل في الداخل، أي أنها وظائف لا يتجاوز عددها أصابع اليد الواحدة؛ نقول انها

٤٩١- انظر الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الاول، النظرية العامة للنظم السياسية، (المرجع السابق) ص ١٥٦ وما بعدها.

٤٩٢- أنظر في ذات المفهوم أستاذنا الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، المرجع السابق، صفحات ١٥٦-١٥٧.

تحولت من دولة حارسة الى دولة شملت وظائفها كل مناحي الحياة (إقتصادية كانت أم اجتماعية وسياسية وثقافية... الخ).

هذه الوظائف الحديثة - والشاملة - في طورها الجديد للدولة المعاصرة، تتصدى لممارستها السلطات العامة المختلفة، والمتمثلة في سلطات ثلاث كانت مسمياتها متطابقة مع طبيعة وجوهر الدور الذي تقوم به كل سلطة منها: ومفهوم ذلك - في كلمات بسيطة ومعبرة - أن إصدار التشريع بأنواعه ومستو ياته المختلفة المتباينة (إلا استثناء وطبقاً لما تقضي به أحكام دساتير كل دولة معاصرة على حدة وفي ظل ظروف استثنائية محدودة) يناط بالسلطة التشريعية. كما أن تنفيذ التشريعات والقوانين المختلفة يناط بالسلطة التنفيذية التي لا يكون دورها فقط مقصوراً على تنفيذ القوانين والتشريعات وإنما تقوم كذلك - وهو ما يمثل محور الارتكاز من عمل السلطة التنفيذية - باصدار اللوائح والانظمة المنفذة لهذه التشريعات والتي توجد على رأسها لوائح الضبط بمشتملاته الثلاثة: اقرار الأمن العام، وحفظ السكينة العامة وتحقيق الصحة العامة، وهي أمور قد تفوق في أهميتها العمل التشريعي[٤٩٣].

و يضاف الى السلطتين السابقتين، سلطة ثالثة أصيلة تضطلع بانزال أحكام القانون على المنازعات التي قد تثور بين الأفراد بعضهم البعض، أو بين الأفراد والسلطة العامة، ونقصد بهذه السلطة الثالثة، السلطة القضائية.

وتحتاج - لا ريب - العلاقة بين هذه السلطات الثلاث - في ضوء الأنظمة السياسية للدولة المعاصرة - الى تنظيم حتى تتمكن كل منها من أداء المهام المنوطة بها في ضوء ما تقدم.

ومن نقطة البدء هذه، برز مبدأ هام يعتبر المحور الرئيسي الذي ترتكز عليه معالم العلاقات بين هذه السلطات الثلاث. وفي تعبير أكثر دقة وتحديداً، يعتبر هذا المبدأ قطب الرحى في تنظيم هذه العلاقات. ونقصد بهذا المبدأ «مبدأ الفصل بين السلطات».

وكان تأثير هذا المبدأ واضحاً - وضوح الشمس في ضحى الربيع إن شئنا دقة في القول وتحديداً في المفاهيم - في الديمقراطية النيابية، التي تنوعت - من منظور مبدأ الفصل بين السلطات - الى ثلاثة نظم رئيسية تبعاً لأسلوب تنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة المعاصرة، وخاصة السلطتين التشريعية

٤٩٣- أنظر مؤلف الدكتور عبد المنعم محفوظ في القانون الاداري، دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة، الكتاب الثاني، الناشر مطبعة عين شمس، القاهرة ١٩٧٧، صفحة ١٧ وما بعدها.

من ناحية، والتنفيذية من ناحية ثانية. وانطلاقاً من منظور تطبيق «مبدأ الفصل بين السلطات»، برزت في الانظمة السياسية للدولة المعاصرة ثلاثة نظم رئيسية:

- □ فبرز ما يعرف بنظام حكومة الجمعية النيابية «أو النظام المجلسي» وتتبع فيه السلطة التنفيذية سلطة التشريع
- □ وفي الطرف المقابل، قام ما يعرف بالنظام الرئاسي على أساس الفصل التام بين السلطتين وتميل فيه كفة الميزان ناحية السلطة التنفيذية
- □ وبين هذين النظامين قام النظام البرلماني الذي يفصل بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) فصلا يكاد يكون مرناً لأنه يقيم علاقة توازن وتعاون بينهما.

تقسيم الدراسة :

وبناء على هذه الافكار المبدئية، وفي ضوء الاعتبارات المقدمة ـ مجتمعة ـ سوف نتصدي ببحث الخصائص الهامة، أو المميزات العامة لهذه الصور الثلاث الرئيسية لأنظمة الحكم وذلك في فصول ثلاثة متعاقبة، على أن نسبقها بمبحث تمهيدي نخصصه لدراسة سريعة ـ وموجزة ـ لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما سوف نقوم به حسب النمط التالي مع اختتام هذه الدراسة بايضاح الواقع العملي لهذه الأنظمة على ضوء تأثيرات الحياة الحزبية عليها.

مبحث تمهيدي :	مبدأ الفصل بين السلطات.
الفصل الأول :	نظام حكومة الجمعية (أو النظام المجلسي).
الفصل الثاني :	النظام الرئاسي.
الفصل الثالث :	النظام البرلماني.
الفصل الرابع :	التعدد الحزبي وأثره على الأنظمة السياسية الغربية.

مبحث تمهيدي

مبدأ الفصل بين السلطات[٤٩٤]

Principe de Separation des pouvoirs

تمهيد :

إذا كنا قد تحدثنا - في إيجاز جد شديد - عن مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك عند الكلام عن مقومات الدولة القانونية في عجز الكتاب الأول من هذا المؤلف وبحسبان هذا المبدأ أحد مقومات الدولة القانونية[٤٩٥].

فان معالجة مبدأ الفصل بين السلطات - في هذا العرض وكمبحث تمهيدي للكتاب الثالث من هذا المؤلف - تتجاوز منظور مقومات الدولة القانونية. أي أننا نعالج هذا المبدأ من منظور اعتباره محور الارتكاز وقطب الرحى الذي تدور عليه، وتلف حوله الصور الرئيسية للأنظمة السياسية المعاصرة.

وبعبارة أخرى، أكثر دقة وأكثر تحديداً، يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات - منذ برزت فكرته عند فلاسفة الاغريق - المعيار الفيصل (أو المختبر الذي تفاعلت في داخله صور وأشكال الحكومات المعاصرة). فقد أفرز فلاسفة القرن الثامن عشر - وخاصة الفيلسوف الفرنسي «مونتسيكو» من منظور الفصل بين السلطات، الصور الرئيسية للانظمة السياسية المعاصرة.

٤٩٤- انظر: فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات وتحليله، ما يلي:

أ- في الفقه الفرنسي:

1- Carré de MALBERG: "Contribution a la théorie générale de L'Etat, tome 2, pp. 1. etss, op. cit.

2- HAURIOU (A.): op. cit., pp. 203 etss.

ب - في الفقه العربي:

١ -الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ١٦٦ وما بعدها.

٢ -أستاذنا الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة) (المرجع السابق) ص ٥٥٠ وما بعدها.

٣ -أستاذنا الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٨٨ وما بعدها.

٤ -أستاذنا الدكتور طعمة الجرف، نظرية الدولة، (المرجع السابق) ص ٥٧٩ وما بعدها.

٥ -الدكتور سعد عصفور، (المرجع السابق) ص ١٥٩ وما بعدها.

٦ -الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، (أسس التنظيم السياسي)، الدولة، الحكومة، الحقوق، والحريات العامة، الدار الجامعية، المكتبة القانونية، الاسكندرية (مصر) طبعة سنة ١٩٨٥، صفحة ٢٦١ وما بعدها.

٤٩٥- أنظر دراستنا لمبدأ الفصل بين السلطات، المبحث الثاني من الفصل الأخير (وهو الفصل السادس) من الكتاب الاول من هذا المؤلف، وانظر كذلك على وجه الخصوص الهوامش أرقام ٣٧٤، ٣٧٥، ٣٧٦، ٣٧٧، ٣٧٨، ٣٧٩، ٣٨٠ من هذا المؤلف.

ونرى دراسة مبدأ الفصل بين السلطات من أكثر من زاوية:

الزاوية الأولى : فكرة الفصل بين السلطات وجذورها التاريخية.

الزاوية الثانية : المضمون الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات .في نظر «مونتسيكو».

الزاوية الثالثة : وضع المبدأ في كفتي ميزان لنرى ما له وما عليه.

الزاوية الأولى

فكرة الفصل بين السلطات وجذورها التاريخية

الفكرة :

تدور فكرة الفصل بين السلطات - في جوهرها - حول تنظيم العلاقة بين السلطات العامة المختلفة ككيان سياسي؛ وتستهدف - ولعل هذا يجسد السبب الرئيسي من بروز هذه الفكرة وظهورها - منع استبداد سلطة بأخرى..

ومن نقطة البدء هذه، وفي اطار هذه الفلسفة، قرر الفقيه الفرنسي «مونتسكيو - Montesquieu » الذي اشتهرت الفكرة - رغم بروزها عند الفلاسفة الاغريق كما سنرى حالا - باسمه، قرر بأن:
Le Pouvoir arrete Le pouvoit[٤٩٦] ومفاد ذلك في نظر هذا الفقيه: أن السلطة توقف السلطة الاخرى، وتمنعها من أن تعتدي (أو تجور) عليها.

كما تستهدف هذه الفكرة - على وجه العموم - وضع حد للاستبداد بالسلطة في الدولة[٤٩٧].

جذورها :

وإذا كان فضل السبق في الوصول الى ابراز «مبدأ الفصل بين السلطات» وبلورته يعود الى الفقيه الفرنسي «مونتسكيو»، في منتصف القرن الثامن عشر[٤٩٨]،

٤٩٦- HAURIOU (André): «Dreit Constitutionnel: et institutions politiques», Coll. théamis, Paris 1970, pp. 207. op cit.

٤٩٧- أي أن الفكرة استهدفت ضرب عصفورين بحجر واحد: تنظيم علاقات السلطات العامة في الدولة بعضها البعض، ومنع احداها بأن تستبد بالاخرى.

٤٩٨- ويمكننا أن نشبه وضع «مونتسكيو» كالذي وجد جوهرة ثمينة كساها الصدأ مع مرور عجلة التاريخ، فأزاح عنها الأتربة ونظفها وجلاها (ولمعها) فأظهر قيمتها ومضمونها، وترجم معانيها. ومن هنا استحق «ومنتسكيو» أن ترتبط الفكرة باسمه منذ اكتشافها وحتى اليوم.

إلا أن جذور هذا المبدأ التاريخية ترجع الى زمن جد بعيد؛ وتسبق «مونتسكيو» بقرون تكاد تكون عديدة ومتباعدة.

ومفاد هذه الحقيقة، أنه قد كان لأعلام وفلاسفة الفكر السياسي عند الاغريق (أمثال أفلاطون وأرسطو) دور جد هام في تعبيد الطريق؛ ووضع الاسس التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات. ثم تلاهما - في أواخر القرن السابع عشر - الفقيه الانجليزي «جون لوك»، وتفسير ذلك:

أ - أن «افلاطون» كان قد أوضح وظائف الدولة، وطالب بضرورة توزيعها على هيئات مختلفة مع وجوب قيام التوازن بينها. وحكمة توزيع الوظائف متوازية بين هيئات الدولة - كما كان يبغي هذا الفيلسوف - تتمثل في منع انفراد إحداها بسلطة الحكم كاملة، وهو ما قد يؤدي إلى حدوث الاضطرابات والثورات لضرب هذا الانفراد وذلك الاستبداد والتمرد عليه.

ب - وأن «أرسطو» كان قد قسم وظائف الدولة الى ثلاث :

- وظيفة المداولة Delebaration
- ووظيفة الأمر Commendement
- ووظيفة العدالة Justice

ويبدو أن الوظيفة الأولى تقترب من التشريع؛ بينما الثانية تقترب من التنفيذ؛ والثالثة من القضاء تقترب[٤٩٩].

ويبدو - للوهلة الأولى - باستقراء فكر «أرسطو» واستكشاف ما قد يفتعل داخله أنه كان يبغي من هذا التقسيم الثلاثي ضرب أكثر من عصفور بحجر واحد: (الأول) أن تتولى كل وظيفة من هذه الوظائف الثلاث هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى؛ (والثاني) أن يتحقق التعاون بينها (يقصد السلطات الثلاث) جميعاً وصولا لاكتمال تحقيق الصالح العام؛ (والثالث) أن لا ترتكز هذه الوظائف الثلاث في يد هيئة واحدة حتى يتفادى الاستبداد الذي سبق وتخوف منه ونوه اليه الفيلسوف افلاطون.

٤٩٩- أنظر مؤلف أستاذنا الدكتور محمود حافظ «الوجيز في النظم السياسية والقانون الدتسوري» (المرجع السابق) ص ١٧٨، وكذلك استاذنا الدكتور طعيمة الجرف: «نظرية الدولة» (المرجع السابق) ص ٥٨١. وأخيرا الفقيه الفرنسي «جان كادار»:

Cadart (Jacques); institutions politiques et Droit Constitutionnel, op. cit., pp. 299 etss.

جـ - ومع دوران عقارب الساعة ومعها عجلة التاريخ حيث تعاقبت السنون والقرون، كان الفيلسوف الانجليزي «جون لوك» أول من أبرز - قبل أن يشتهر «مونتسكيو» و يرتبط المبدأ باسمه - أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث، وذلك في كتابه «الحكومة المدنية» الذي صدر في سنة ١٦٩٠ بعد ثورة سنة ١٦٨٨ (في إنجلترا) التي قادت الى صدور اعلان وثيقة الحقوق سنة ١٦٨٩

(The Bill of Rights)

وقد قسم «جون لوك» - كما يشير استاذنا الدكتور ثروت بدوي - سلطات الدولة الى ثلاث (مع إختلاف في المسميات عن أفلاطون وأرشطو): السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الاتحادية، وأكد على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تتولى كل منهما هيئة مستقلة عن الأخرى. وكان تبرير (جون لوك) في ضرورة فصل السلطات على هذا النحو يقوم على أساس أن طبيعة عمل السلطة التنفيذية يتطلب وجودها بصفة دائمة، في حين أن الحاجة ليست دائمة الى وجود السلطة التشريعية من ناحية أولى، كما أن جمع السلطتين التشريعية ةالتنفيذية في يد هيئة واحدة سيؤدي حتماً الى الاستبداد والتحكم من ناحية ثانية. ومن ثم، فان الأوفق أن يتم الفصل بين هاتين السلطتين لتجنب التسلط الذي يحدث في حالة اجتماعهما معاً لدى هيئة واحدة[٥٠٠].

بيد أن «مبدأ الفصل بين السلطات» - كما سبق وأشرنا - لم يتبوأ مكانته التي ذاع صيتها، ولم يتضح مضمونه، وتتبلور معالمه وترسم حدوده، إلا بعد أن نشر الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» كتابه الشهير - والذي ارتبطت شهرته بشهرة «مونتسكيو» نفسه في عام ١٧٤٨. ولقد وضع «مونتسكيو» لهذا المؤلف عنوان «روح القوانين» - وبالفرنسية L' esprit des lois حيث درس فيه «مونتسكيو» مضمون وفحوى «مبدأ الفصل بين السلطات».

وهو ما يقودنا الى دراسة الزاوية الثانية.

٥٠٠- انظر استاذنا الدكتور ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٠، صفحة ١٥٩، وايضا الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٦١-٢٦٢.

الزاوية الثانية

المضمون الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات في نظر «مونتسكيو»

قبل الخوض في إيضاح معالم فلسفة الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» ومفهومه «لمبدأ الفصل بين السلطات» كما ابرزها في مؤلفه الشهير الذي ذكرناه آنفاً، نود أن نبرز أن هذه الفلسفة قامت على جملة المحاور الرئيسية التالية :

المحور الأول : أن الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» قسم السلطات العامة في الدولة - كغيره ممن سبقوه (افلاطون، وأرسطو، وجون لوك) - الى ثلاث سلطات: التشريعية من ناحية، والتنفيذية من ناحية ثانية، والقضائية من ناحية ثالثة. وأوضح المهام الأساسية والجوهرية التي يمكن أن تناط بها كل سلطة من هذه السلطات الثلاث. والأمر الجدير بالملاحظة في هذا الصدد، أن هذا التوزيع لوظائف الدولة المعاصرة على السلطات العامة الثلاث يفترق عن تقسيم «جون لوك» للسلطات العامة. ومرد هذا الخلاف بين الفيلسوفين - الانجليزي والفرنسي - أن الثاني «مونتسكيو»، قد جعل القضاء سلطة مستقلة قائمة بذاتها؛ بينما الأول «جون لوك» لم يدرج القضاء بين السلطات العامة في الدولة، أي أن «مونتسكيو» كان على طرفي نقيض من «جون لوك» في هذه المسألة[٥٠١].

المحور الثاني : أن الفيلسوف الفرنسي «مونتسكيو»، لم يتوقف - على خلاف ممن سبقوه من الفلاسفة (أفلاطون وأرسطو ولوك) - عند حد فصل السلطات العامة في الدولة؛ وإنما استلزم - وتلك بؤرة فلسفته وعلو قيمة جوهرها - قيام كل سلطة، وإن شئت الدقة ضرورة قيام كل سلطة، بمراقبة السلطات الأخرى لوقفها عند الحدود المقررة لها والمعالم المرسومة لنشاطها إذا اقتضى الأمر. وذلك حتى لا تتجاوزها إلى الاعتداء (أو التغول) على إختصاصات سلطة أخرى غيرها.

وعلى حد تعبير «مونتسكيو» نفسه - كما سبق وأشرنا - بالفرنسية:

Le Pouvioir arrete Le Pouvoir

المحور الثالث : أن الفيلسوف الفرنسي «مونتسكيو»، كان قد أكد - وهذه نقطة التطابق مع من سبقوه من الفلاسفة (أفلاطون، وأرسطو، وجون لوك) -

٥٠١- أنظر مؤلف زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني: «النظم السياسية» (المرجع السابق) ص ٢٦٤.

أن توزيع السلطات وفصلها بالصورة السابقة، أمر جد هام وضروري، لأنها لو تجمعت وتركزت في يد هيئة واحدة، أو سلطة واحدة فقط، لترتب على دلك الوصول الى الاستبداد. ومرد ذلك - في نظر «مونتسكيو» - أن طبيعة النفس البشرية - كما اثبتت تجارب الشعوب عبر القرون الطويلة - أكدت أن الاستبداد قرين الاستئثار بالسلطة. فالسلطة كما ذكر لنا فلاسفة السياسة ودهاتها ما هي الا شهوة تلعب بالرؤوس[٥٠٢].

ونعود بعد ابراز المحاور التي قامت عليها فلسفة «مونتسكيو» في فصل السلطات - الى إيضاح المضمون الحقيقي للمبدأ الذي اشتهر باسمه.

نقطة البدء عند «مونتسكيو» أنه يوجد في كل دولة - أياً كان نظامها السياسي أو فلسفة الحكم فيها - أنواع ثلاثة من السلطة: السلطة التشريعية (Le Pouvoir Legislatif)؛ والسلطة المنفذة للأمور التي تتوقف عليها حقوق الانسان (Le pouvoir Executif)؛ والسلطة المنفذة للمسائل المتعلقة بالقانون المدني.. أي تلك التي تتصدى بانزال حكم القانون المدني على المنازعات التي تثور بين الافراد. ويقصد بذلك السلطة القضائية (Le pouvoir judiciaire). وتطرق «مونتسكيو» بعد ذلك الى تفصيل الوظائف والمهام التي يمكن أن تتولاها كل سلطة على حده من هذه السلطات الثلاث:

- فعن طريق السلطة الاولى (وهي السلطة التشريعية) يستطيع الأمير أو الحاكم صياغة وسن القوانين (المؤقتة أو الدائمة)، كما يستطيع عن طريقها كذلك أن يعدل أو يلغي القوانين المطبقة (أو القائمة).

وبواسطة السلطة الثانية (التنفيذية) يقر السلام أو يلعن الحرب، كما يرسل ويستقبل السفراء، ويوطد الأمن (وهو ما يعرف في الوقت الحاضر بسلطة الضبط الاداري)، ويأخذ الحيطة من كل اعتداء[٥٠٣].

وعن طريق السلطة الثالثة (القضائية) يستطيع الحاكم أن يعاقب على إرتكاب الجرائم ويفصل في منازعات الافراد.

٥٠٢- وكما يقول استاذنا الدكتور عبد الحميد متولي: «ان كل سلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة»، وعلى حد تعبير عالم الاجتماع الدكتور جوستان لوبون: «ان السلطة نشوة تعبث بالرؤوس وتبعث فيها ما يشبه الدوار» (Vertige du pouvoir) ولقد وصلت هذه النشوة برؤوس بعض عظماء التاريخ من أصحاب السلطان المطلق الى حد أن جعلتهم في بعض الاحيان يأتون ببعض تصرفات تحمل طابع الجنون «وذلك ما ذكره بعض الباحثون والمؤرخون عن رجال مثل اسكندر ونابليون»:
انظر الدكتور عبد الحميد متولي: الحريات العامة - نظرات من تطورها وضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف بالاسكندرية، طبعة ١٩٧٤، صفحة ٨٤.

٥٠٣- انظر في هذه المعاني، مؤلف زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٦٤.

و يتوصل «مونتسكيو» من هذا التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة الى التقرير بأنه لو حدث واجتمعت السلطتين التشريعية والتنفيذية تحت إمرة شخص واحد، أو تركزت في يد هيئة واحدة فستنتهي الحرية وتوأد وعلة هذا الوأد للحرية تقوم على أن ذات الحاكم الفرد الذي يكون قد جمع في يده كل السلطات، أو حتى نفس الهيئة الواحدة أو المجلس الواحد، سيقوم كل منهم بسن قوانين استبدادية كما سيقوم بتنفيذها بأسلوب إستبدادي ايضاً.

وهكذا، سيضيع كل شيء إذا ما حدث وتولى نفس الشخص، أو ذات الهيئة النيابية، أو حتى الشعب كله (متفرداً أو في صورة الفرد) هذه السلطات الثلاث التي تسن القوانين، وتنفذها؛ وتقضي في الجرائم والمنازعات المدنية.

وهذه النتيجة ـ القاتمة ـ التي توصل اليها «مونتسكيو» لم تبن على فراغ، أو أنه لم يؤسسها من خياله؛ وإنما وضع تعليلا فلسفياً لها يعتمد على أسس تاريخية وبشرية في آن.

يقول «مونتسكيو» ـ كما يشير زميلينا الدكتور بسيوني: «إن الحرية السياسية لا يمكن أن تتواجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة..... غير أنها لا توجد دائماً، إذ أنها لا تتحقق إلا عند عدم اساءة استعمال السلطة (L' sbus du pouvoir). ولكن التجربة الأبدية ـ للبشر ـ أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة ما لا بد من أن يسيء استعمالها الى أن يجد الحدود التي توقفه، إن الفضيلة ذاتها تكون في حاجة إلى وضع حدود لها ورسم معالمها.

ولكي تمنع اساءة استعمال السلطة، فانه يجب أن تكون القاعدة ـ التي تحكم السلطات الثلاث ـ أن السلطة توقف السلطة»[٥٠٤].

هذا، و يجب أن نلاحظ ـ وهو ما يجسد حقيقة واقعة عند الأمريكيين والفرنسيين معاً ـ أن تأثير فلسفة الفصل بين السلطات، التي كان وراءها «مونتسكيو» وارتبطت باسمه في العصر الحديث، كان قوياً ومباشراً على الثورتين الأمريكية من ناحية، والفرنسية من ناحية ثانية. ودقة هذه الملاحظة تتأسس على أن رجال الثورتين ـ في البلدين ـ فهموا المبدأ على أنه فصل مطلق بين السلطات.

ودلالة هذا الفهم (الفصل المطلق بين السلطات) ما قرره فلاسفة الثورة الفرنسية ورجالها في اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر في ٢٦ آب سنة ١٧٨٩ من أنه: «كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد، ولا تفصل بين

٥٠٤- أنظر زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ذات المكان.

السلطات، لا دستور لها»[٥٠٥].

الزاوية الثالثة

تقييم فلسفة الفصل بين السلطات

يتطلب تقدير «مبدأ الفصل بين السلطات» وضعه في كفتي ميزان لنرى ما قد يكون في جانبه من مزايا، وما قد يوجه اليه من إنتقادات مع ضرورة التذكير بأن دراسة هذه الفلسفة التي اقترنت باسم «مونتسكيو» قد خصصت لها مكانة هامة وبارزة في كتابات فقهاء القانون العام أياً كانت الجنسية التي ينتمون إليها، أو اللغة التي يكتبون بها.

كفة الميزان الأولى

مزايا «مبدأ الفصل بين السلطات»[٥٠٦]

يمكن أن تبرز أهم المزايا التي يحققها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، تطبيقاً سليماً في :

ـ المساهمة في تحقيق المشروعية وقيام الدولة القانونية.

ـ المساهمة في صيانة الحريات ومنع الاستبداد.

ـ المساهمة في إبراز فوائد تقسيم وظائف الدولة.

٥٠٥ـ يجري نص المادة ١٦ من الاعلان المذكور في المتن على النحو التالي:

Art. 16 - «Toute Société ne garantie Ni les Droits de L' Homme, Ni la séparation des pouvoirs, N'a pas de constition».
Voir, Maurice DUVERGER: «Documents et institutions politiques», Coll. Themis, éd. Paris 1974, p. 5.

هذا، وتجدر الاشارة الى أن الدستور الأول للثورة الصادر في سنة ١٧٩١، وكذلك دستور السنة الثالثة لاعلان الجمهورية، وأيضا دستور سنة ١٨٤٨، وقد تضمنوا ـ جميعا ـ تقرير مبدأ الفصل بين السلطات العامة الثلاث للدولة في فرنسا.

٥٠٦ـ أنظر في تحليل مزايا الفصل بين السلطات:

أستاذنا الدكتور عثمان خليل: المبادىء الدستورية العامة، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة طبعة ١٩٤٣، وكذلك لذات المؤلف، القانون الدستوري ـ الكتاب الاول ـ في المبادىء الدستورية العامة، القاهرة طبعة ١٩٥٦، وأيضا الدكتور السيد صبري، (المرجع السابق) ص ١٧١ وما بعدها، والدكتور محسن خليل، (المرجع السابق) ص ٣٤٨ وما بعدها.

وانظر الفقيه الفرنسي:

CARRE De Malberg: Tome 2, op. cit., pp. 5 etss.

أولا ـ المساهمة في تحقيق المشروعية وقيام الدولة القانونية:

تعني المشروعية ـ في كلمات بسيطة وحاسمة ـ خضوع الجميع (حكاماً ومحكومين) للقانون، فالكل أمام خطاب القانون سواء.

وليس شك في أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ـ بحسبانه ضمانة اساسية من بين ضمانات خضوع السلطات العامة للقانون ـ يكفل قيام الدولة القانونية، وتفسير هذه الحقيقة:

أن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم ـ في جوهره ـ على عدم جمع سلطتي التشريع، والتنفيذ في يد هيئة واحدة (أو شخص واحد)، أي أنه يعني تأكيد الفصل بين السلطة التي تضع القانون، والسلطة التي تقوم بتنفيذه.

ويتمركز حاصل الفصل بين السلطات في تمتع القوانين والتشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية بصفتي العموم والتجديد:

« Les lois auraient la qualite generale et abstraite. »

وهو ما يوفر لها الاحترام والقدسية من جميع الهيئات من ناحية، ويكفل تطبيقها تطبيقاً متوازناً وعادلا على جميع المخاطبين بأحكامها من ناحية ثانية. أما في الحالة العكسية، أي لو اجتمعت سلطة التشريع وسلطة التنفيذ في يد هيئة واحدة فسوف يكون منفذ القانون هو نفسه الذي قام بوضعه (وهنا في هذا الحالة تجتمع صفة المشرع والمنفذ في يد واحدة). وهو ما يقود ـ لا محالة ـ الى فقدان القانون لعموميته وحيدته، وخضوعه لأهواء وميول ذات الهيئة الأمر الذي يصير معه قانوناً جائراً في تكوينه وفي تنفيذه كذلك.

ويمكن ان تتحقق ذات النتيجة ـ الوخيمة ـ لو اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة القضائية في يد هيئة واحدة، فتنمحي ـ في هذه الحالة ايضاً ـ صفة العموم والتجريد التي يتصف بها القانون باللزوم الحتمي، ويتحول ـ لا ريب ـ الى اداة لتحقيق المآرب والأغراض، كما ستنتقى رقابة القاضي على عدالة ومشروعية التنفيذ، لأنه يصبح قاضياً ومنفذاً في آن[٥٠٧].

ثانياً ـ المساهمة في حماية الحريات ومنع الاستبداد:

رأينا حالا أن المغذي الحقيق للفصل بين السلطات كما رسمه «مونتسكيو» يتحصل عنه عدم تركيز كل السلطات في يد هيئة واحدة كي لا تسيء استعمالها. وهو ما لزم أن تقوم كل سلطة منها بوظيفتها التي رسم معالمها

٥٠٧ـ انظر في هذه المعاني، الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٦٦ـ٢٦٧.

دستور الدولة على أن تراقب كل منها الأخرى مستهدفة عدم تجاوز وظيفتها أو إساءة استعمالها.

وإنطلاقاً من هذه الفلسفة ـ الواضحة ـ عد مبدأ الفصل بين السلطات سياجاً منيعاً للحرية، وضمانة أساسية من الضمانات التي تكفل ممارستها وتصونها من أي إعتداء قد يقع عليها.

ولعل هذه الفلسفة ـ التي ارتبطت باسم «مونتسكيو» ـ هي التي دفعت رجال الثورة الفرنسية وفلاسفتها الى اعتناقها واستعمالها كسلاح حاسم في التخلص من الملكية المطلقة، واستبداد الملوك الذين جمع كل منهم السلطات العامة في يده.

ثالثاً ـ المساهمة في إبراز فوائد تقسيم وظائف الدولة:

ليس شك في أن توزيع وظائف الدولة العامة على أكثر من سلطة أو هيئة واحدة يعود بنتائج جد هامة تساهم في ابراز فوائد تقيسم هذه الوظائف؛ ففضلا عن الفوائد التي يمكن أن تحصل عليها من فصل السلطات وتخصص كل سلطة فيها فيما تضطلع به من مهام، تسنح الفرصة في تطبيق ما يعرف بمبدأ تقسيم العمل والتخصص فيه، والذي نادى به ـ في فترة تكاد تكون متزامنة مع ظهور «مونتسكيو» ـ الفيلسوف الفرنسي «هنري فايول» «Henry Fayoule»[٥٠٨]. والأمر الذي لا مراء فيه ـ إذا تركنا تقسيم العمل عند «فايول» وانتقلنا إلى مجالات عمل السلطات الثلاث وتقسيم العمل بينها وتخصص كل منها فيما تضطلع به من مهام، إتقان كل سلطة لعملها، وقيامها به على أكمل وجه، الأمر الذي تتحقق معه ـ في نهاية المطاف ، حسن سير العمل في مختلف المجالات الرئيسية في الدولة: (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية).

وإذا كان ذلك كذلك، وكانت هذه الفوائد والمزايا يمكن أن تتحقق من تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، فان هذا المبدأ لم يسلم من أوجه النقد المختلفة، وهو ما يقودنا الى ابرازها.

٥٠٨ـ أصدر العلامة الفرنسي «هنري فابول» في النصف الأول من القرن الثامن عشر، كتابا بعنوان:
HENRY FAYOULE: «La division olu Travail»
كانت له شهرة لا تقل عن شهرة «روح القوانين» الذي الفه «مونتسكيو».

كفة الميزان الثانية

الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات[٥٠٩].

وجه الرافضون لمبدأ الفصل بين السلطات ـ رغم المزايا التي أبرزناها فيما سلف ـ جملة انتقادات، نذكر من بينها:

أولا ـ إذا تم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وما يتبعه من تعدد الهيئات التي تمارس السلطات العامة المختلفة، فان ذلك التعدد قد يعود إلى اضعاف سلطة كل هيئة منها من الاضطلاع بالمهام المنوطة بها. و يضاف الى هذا الشطط والضعف ما يعرف بتجزئة المسئولية التي تنتج عن توزيعها على أكثر من سلطة واحدة. ولا شك في أن هذه المسئولية تكون واحدة ـ وموحدة ـ في الوضع العكسي عندما تكون السلطات مركزة في هيئة واحدة فقط.

ثانيا ـ أن تجارب بعض الدول، أياً كانت فلسفات الحكم فيها خاصة تلك التي طبقت فلسفة الفصل بين السلطات، أفرزت ما يحرج هذه الفلسفة و يقضي عليها. وقد تجسد ذلك ـ خاصة الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال لا الحصر ـ من سيطرة سلطة معينة على بقية السلطات العامة الأخرى في الدولة[٥١٠].

ثالثا ـ أن مبدأ الفصل بين السلطات ـ كما يذهب الرافضون له ، كان الهدف المرتجى منه يتجسد في محاربة السلطان المطلق للملوك في القرن الثامن عشر؛

٥٠٩ـ أنظر فيما يتعلق بالانتقادات التي وجهت الى مبدأ الفصل بين السلطات وتحليلها كل من: الدكتور عثمان خليل عثمان، (المرجع السابق) ص ٣٤٦ وما بعدها، والدكتور محمد كامل ليلة، (المرجع السابق) ص ٥٦٣ وما بعدها، والدكتور سعد عصفور: المبادىء الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، طبعة ١٩٥٩، صفحة ١٦١ وما بعدها.

٥١٠ـ وقد تحقق هذا الوضع ـ خلال القرنين الماضيين ـ في الولايات المتحدة الأمريكية:

أ ـ ففي فترة من الفترات كان الكونجرس الأمريكي هو الهيئة المسيطرة على الحياة السياسية في الولايات المتحدة، حتى عرف النظام الأمريكي بأنه نظام «حكومة الكونجرس» Le gouvernement Congressionnel.

ب ـ ثم سيطرت في حقبة أخرى «المحكمة العليا» Suprem Court، حتى اطلق على النظام الأمريكي نظام «حكومة القضاة» Le gouvernement des juges.

جـ ـ وفي الآونة المعاصرة يمكن، بلا تردد القول بأن النظام الأمريكي تقوم فلسفته السياسية على «النظام الرئاسي» Le gouvernement Presidentiel ـ وهو بلا شك، النظام الذي تستوحى منه النظم الرئاسية في العالم دساتيرها وفلسفات الحكم فيها.

أنظر في التحليل السابق، مؤلف الدكتورة سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٢، صفحة ٣ وما بعدها.

وانظر ايضا مؤلفنا في القانون الدستوري، طبعة ١٩٨٤ صفحة ١٠ وما بعدها.

والقضاء على الملكيات المستبدة في ذلك العصر. ولقد تحققت هذه «الأمنية السياسية» التي كان يمثلها هذا المبدأ، ومع تحققها إنقضت هذه النظم الاستبدادية واندثر عصر السلطان المطلق للحكام الذين كانوا يمثلون العلامة البارزة في هذا القرن السابق على تحرير الشعوب. وإذا كان ذلك كذلك فلا حاجة للأخذ بالمبدأ في الآونة المعاصرة أو البقاء عليه[٥١١].

رابعاً ـ فوق ذلك كله وبعده، وانطلاقاً من الاعتبارات المتقدمة، تحقق ـ في نظر الرافضين ـ أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعدو أن يكون مبدأ نظرياً محضاً غير صالح للتطبيق العملي في عالم اليوم. لأن هناك ما يقطع بوجود استحالة في فصل السلطات المختلفة فصلا قاطعاً وحاسماً عن بعضها في الدول المعاصرة. ولان ـ من ناحية ثانية ـ هذه السلطات تجسد ما يشبه الأعضاء في الجسم البشري الواحد، أو الاجزاء المكونة للآلة الواحدة.

ما نريد أن نقف عنده ـ بعد عرض مزايا ومثالب مبدأ الفصل بين السلطات على النحو السابق ـ أننا نقف، دون مداراة أو التواء، الى جانب المؤازرين للمبدأ، ولكن بمفهومه الصحيح الذي قصده «مونتسكيو» وهو فصل متوازن ـ زمتفاعل ـ بين السلطات العامة الثلاث في الدولة. فصل متوازن مع ضرورة تحقق قدر من التعاون والتفاعل فيما بين هذه السلطات كي يتسنى لها تنفيذ وظائفها في توافق وانسجام وفاعلية، فصل متوازن مع ضرورة تحقق رقابة متبادلة بين هذه السلطات لضمان وقوف كل سلطة منها عند حدودها دون أن تجاوزها أو تعتدي على اختصاصات ووظائف سلطة أخرى.

ومما يعضد وجهة النظر السابقة التي خلصنا إليها حالا،أن الرافضون لفلسفة مبدأ الفصل بين السلطات، كانوا قد اعتقدوا ـ صواباً أو خطأ ـ خلافاً لما كان يهدف اليه «مونتسكيو»، أن المبدأ (ولعل ذلك يجسد مواطن ضعفهم ومتزلق شططهم) يقيم سياجاً منيعاً، أو حائطاً ضخماً، بين السلطات العامة في الدولة؛ كما يفصل بينها فصلا مطلقاً وهو ما يقود الى انعدام التعاون وبتر كل سبل الاتصال بينها. وفي ضوء هذا الفهم السطحى الخاطيء صوبوا سهام النقد ومقولات التجريح الى المبدأ.

واذا ما خلصنا من ايضاح هذه الفلسفة، نعرج الى دراسة موضوعات فصول هذا الكتاب الثالث على النحو الذي سبق وحددناه.

٥١١ـ انظر في هذه المعاني، مؤلف زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني في النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٦٩ـ٢٦٧.

الفصل الأول
نظام حكومة الجمعية النيابية[٥١٢]
أو النظام المجلسي
Le Gouvernement D'Assemblee

٥١٢- انظر بشأن خصائص هذا النظام: أستاذنا الدكور محمد كامل ليلة، (المرجع السابق) ص ٦٦٩-٦٧٠. وأيضا الدكتور المرحوم فؤاد العطار، (المرجع السابق) ص ٤١٠، وكذلك الدكتور عبد الغني بسيوني، (المرجع السابق) ص ٢٦٩-٢٧١.

فكرة مبدئية ـ جوهر نظام حكومة الجمعية وفحواه:

كان لآراء الفيلسوف الفرنسي «جان جاك روسو» أثر جد هام في ظهور نظام حكومة الجمعية، فعلى عكس «مونتسكيو» الذي كان يدعو الى الفصل بين السلطات، كما سبق وأشرنا، كان «جان جاك روس» ـ وعلى حد تعبير أستاذنا الدكتور ثروت بدوي ـ يقرر بأن مبدأ الفصل يتنافى مع وحدة السيادة في الدولة وعدم تجزئتها. وذلك انطلاقاً من أن «روسو» كان يرى أن السلطة السياسية في الدولة وحدة لا تتجزأ في ممارستها، وأنها فوق ذلك، تتركز في التشريع. ومن هنا، فان «روسو» لا يعترف بغير سلطة واحدة، هي السلطة التشريعية التي يمارسها المواطنون بأنفسهم (أي نظام الديمقراطية المباشرة الذي كان مطبقا لدى الاغريق). بيد أن «روسو» كان يرى ـ في ذات الوقت ـ ضرورة قيام حكومة تتولى الادارة وتنفيذ القوانين، دون أن تصل الى مركز الند للسلطة التشريعية، وأنما اراد لها أن تكون في مركز التابع أو المندوب عن المواطنين أصحاب السيادة لتحقيق ما يتلقاه منهم من أوامر[٥١٣].

مفاد تلك الفكرة المبدئية السابقة، أن جوهر نظام حكومة الجمعية النيابية يقوم على أساس تبعية السلطة التنفيذية للسلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة السيادة (ألا وهي السلطة التشريعية) ولا يقف الأمر عند حد التبعية، بل ضرورة الاندماج فيها. وبعبارة أخرى أكثر دقة، تتولى ـ في ضوء فلسفة هذا النظام ـ الجمعية النيابية الوظيفة التشريعية، ثم تعهد الى لجنة خاصة ـ تخضع لتوجهاتها وإشرافها ـ بمباشرة الوظيفة التنفيذية.

أي أننا أمام كفة ميزان راجحة (مالت اليها كل المؤشرات) وأخرى مرجوحة (تخلت عنها كل المؤشرات). وهو ما يقودنا الى التقرير بعدم المساواة بين السلطتين، وهو ما يتسم به جوهر هذا النظام، حيث يعلو مركز السلطة التشريعية ويسمو على مركز السلطة التنفيذية التي تصير تابعة لها وخاضعة لأوامرها ومسئوليتها كاملة أمامها[٥١٤].

ونرى معاجلة هذا النظام ـ في إيجاز ـ بابراز سماته ومعالمه من ناحية أولى، ثم تطبيقاته من ناحية ثانية، ثم تقييمه من ناحية ثالثة وأخيرة. وتخصص لكل ناحية منها مبحثا مستقلا.

٥١٣ـ انظر مؤلف استاذنا الدكتور ثروت بدوي في النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة طبعة ١٩٦٤، صفحة ٢٩٩.

٥١٤ـ ولذلك يطلق الفقه الدستوري على نظام حكومة الجمعية النيابية «النظام المجلسي» انظر الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٩٨، وأيضا الدكتور عبد الغني بسيوني، (المرجع السابق) ص ٢٦٩.

المبحث الاول

سمات نظام حكومة الجمعية النيابية

يبين في ضوء ما سلف، أن نظام حكومة الجمعية النيابية يتسم بسمتين رئيسيتين: تركيز كل السلطة في يد البرلمان بحسبانه صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة السيادة، ويتبع ذلك صيرورة السلطة التنفيذية تابعة لهذا البرلمان.

السمة الأولى

تركيز كل السلطة في البرلمان بحسبانه صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة السيادة

تتركز ـ كما أسلفنا القول حالا ـ السمة الأولى التي يفترق بها نظام حكومة الجمعية النيابية عن بقية الأنظمة الرئيسية لصور الحكم المعاصرة في كون أن السلطتين التشريعية والتنفيذية تابعتان لهيئة واحدة هي «البرلمان» وأساس ذلك وفحواه أن النظام المجلسي ـ الذي نحن بصدد دراسته ـ يقوم على دمج السلطتين معا وليس الفصل بينهما.

وتفسير ذلك وفحواه أن البرلمان المنتخب من الشعب ـ بحسبانه صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة السيادة ـ هو الذي تتمركز في يديه ناصية الأمور في الدولة، ويمارس ـ من ثم ـ كافة السلطات تشريعية كانت أم تنفيذية. في ضوء هذه الفلسفة، وانطلاقا منها، يقوم البرلمان بتعيين الوزراء، واختيار رئيس مجلس الوزراء (أو الوزير الأول) لادارة دفة شئون الدولة الداخلية والخارجية تحت رقابته وسمعه وبصره.

السمة الثانية

خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان بحسبانها تابعة له

إذا كنا قد ذكرنا في السمة الأولى ـ السابقة ـ أنه في ضوء فلسفة نظام الجمعية النيابية تتركز جميع السلطات في يد البرلمان لأنه يستحوز عليها، كما أنه يقوم باختيار أعضاء السلطة التنفيذية بما في ذلك رئيسها. فانه يترتب على هذا الوضع ـ منطقيا ـ خضوع السلطة التنفيذية خضوعاً كاملا ومنجزاً، وهذا

الخضوع ناجم - منطقيا كذلك - عن تبعية هذه السلطة التنفيذية الكاملة للبرلمان.

وتفسير هذه الحقيقة وفحواهاأن البرلمان - في ضوء نظام حكومة الجمعية النيابية - يقوم بتوجيه الحكومة، ورسم حدود صلاحياتهاواختصاصاتها، والاشراف عليها في ممارستها لوظائفها. وهو ما قد يهيء للبرلمان سلطة تعديل قرارات الحكومة، أو الغائها اذا ما وجد ما يوجب هذا الالغاء. ولا يقف الأمر عند ذلك فحسب، بل إن أعضاء السلطة التنفيذية - وهم الوزراء - يصيرون مسئولين، وهنا تكون المسئولية سياسية، عن ممارستهم مهام وظائفهم أمام البرلمان. فهذا الأخير في مقدوره عزلهم إذا ما أساءوا استعمال السلطة (L'abus du pouvoir) المخولة لهم، أو اذا انحرفوا بها (detournement du pouvoir) عن الخط الذي رسمه البرلمان لتحقيق المصلحة العامة (L'interet public). وهكذا - وعلى حد تعبير زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني - لا يوجد في النظام المجلسي رئيس دولة غير مسئول (كما هو الحال في لنظام البرلماني)، وانما تسأل الحكومة - بكامل هيئتها ورئيسها - مسئولية كاملة أمام البرلمان[٥١٥].

المبحث الثاني
تطبيقات نظام حكومة الجمعية النيابية

توطئة: تعتبر فرنسا - منذ ثورتها السياسية الكبرى في ١٤ تموز سنة ١٧٨٩ - أولى الدول المعاصرة التي طبقت نظام حكومة الجمعية النيابية مرات متعددة في مراحل تاريخية متعاقبة ومتباعدة من تاريخها الحديث، وذلك نتيجة لتأثيرات فلسفات «جان جاك روسو» كما سبق وأشرنا من قبل.

ولقد طبقت بعض الدول هذا النظام نقلا عن فرنسا وذلك في فترات - قصرت أم بعدت بحسب كل دولة على حدة - من تاريخها السياسي والدستوري، ثم أقلعت عنه. ونذكر من بين هذه الدول - على سبيل المثال لا الحصر - دولة النمسا (L'Autriche) وذلك بمقتضى دستورها الصادر سنة ١٩٢٠، ثم أقلعت عنه.

ومن ناحية ثانية، طبقته بعض الولايات التي يتشكل منها الاتحاد الالماني (كولاية بروسيا، وولاية بافاريا). وسار على ذات النهج في الأخذ بنظام حكومة الجمعية النيابية - من ناحية ثالثة - دستور جمهورية تركيا في ظل حكم «مصطفى كمال أتاتورك». وهذا و يلاحظ أن التطبيق العملي لهذا النظام في تركيا

---

٥١٥. انظر مؤلف زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٧١.

قد أتاح للزعيم التركي ان يقلب النظام الذي فرض فيه الديمقراطية بحيث تتولى السلطة التشريعية - النائبة عن الشعب - بحسبانها صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة السيادة، نقول أن «أتاتورك» استطاع أن يقلب النظام الى نظام دكتاتوري بسيطرته على مقاليد الحكم في تركيا الحديثة - على مدى خمسس قرن تقريبا (العشرينات والثلاثينات من هذا القرن الذي نعيش عجزه الأخير). **وقد أفل هذا النظام مع أفول «أتاتورك» نفسه.**

وإن كان لنا - من ناحية رابعة وأخيرة - أن نذكر وجوداً حياً وماثلا لهذا النظام الحديث، فلا بد وأن نشير الى التطبيق السو يسري للنظام المجلسي، الذي لاقى فيه نجاحاً حقيقياً، مما أعطاه قيمة دستورية من حيث الواقع العملي.

وفي ضوء ما تقدم، نرى ضرورة عرض تطبيقات النظام في دولة المنبث (أو الاصل) وهي فرنسا، ثم نعرج بعد ذلك الى تطبيق نظام حكومة الجمعية النيابية، في الاتحاد السو يسري[516].

وذلك حسب الترتيب التاريخي الذي طبق فيه نظام حكومة الجمعية النيابية:

أ - التطبيق الفرنسي لنظام حكومة الجمعية النيابية والعدول عنه.

كما سبق وأشرنا حالا، فلقد عرفت فرنسا نظام حكومة الجمعية النيابية، وطبقته كنظام مؤقت أكثر من مرة واحدة. وقد تم ذلك بعد قيام ثورتها السياسية الكبرى في الربع الأخير منالقرن الثامن عشر، وفي خلال القرن التاسع عشر.

وكانت أولى تطبيقات هذا النظام «المجلسي» في الفترة الواقعة بين سنة ١٧٩٢ الى سنة ١٧٩٥، إبان تولي البرلمان المسمى (La Convention) - والذي اشتهر بهذه التسمية - زمام شئون الحكم في تلك الفترة المذكورة. ولقد إختار هذا البرلمان - تطبيقا لفلسفة حكومة الجمعية وعملا بآراء «جان جاك روسو» - مجلساً تنفيذياً مؤقتاً يخضع له خضوعاً كاملا بحسبانه صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة السيادة نيابة عن الشعب و باسمه.

٥١٦- أنظر تفصيلات تطبيقات نظام حكومة الجمعية النيابية، مؤلف استاذنا الدكتور محمد كامل ليلة، (المرجع السابق) ص ٦٧٣ وما بعدها، وأيضا الرسالة الأولى من مجموعة رسائل في الانظمة السياسية والادارية والقضائية المقارنة للدكتورين عبد السلام ذهني و وايت ابراهيم. وهي بعنوان التطورات الدستورية العالمية، صفحة ٩١ وما بعدها.

ثم بعد حوالي ما يجاوز النصف قرن من الزمان طبق ـ وللمرة الثانية في فرنسا ـ نظام حكومة الجمعية النيابية في ظل حكم الجمعية التأسيسية التي عرفت باسم (L'assemblee Constituante) والتي أنابت عنها ـ كما تقضي بذلك فلسفة هذا النظام ـ لجنة تنفيذية مكونة من خمسة أعضاء، ثم عهد بعد ذلك الى الجنرال «كافينياك» ـ Cavaignac ـ بممارسة مهام السلطة التنفيذية[٥١٧].

وبعد حوالي ربع قرن من الزمان ـ أي بعد أن وضعت الحرب السبعينية أوزارها بسقوط الامبراطورية الثانية أمام الغزو الألماني الكاسح لفرنسا ـ اختارت الجمعية الوطنية الفرنسية (البرلمان) والتي سميت (L'assemblee Nationale) أحد رجالات السياسة المعروفين في تلك الحقبة وهو مسيو «Thiers» تيير، وذلك ليباشر مهام السلطة التنفيذية. ثم قامت ذات الجمعية بعزله من مهام منصبه بعد أن عينت المارشال «ماكماهون» مكانه، والذي اشتهر بصلابته ونظراته الثاقبة في مجال الاقتصاد.

ويتضح من سرد هذه الأحداث التي تحققت في التاريخ الدستوري الفرنسي أن نظام حكومة الجمعية النيابية قد مارسته الأنظمة السياسية الفرنسية لفترات قصيرة ومن خلال مراحل متفاوتة على أساس الفلسفات السياسية التي مرت بها فرنسا وقد استلزمت هذه الممارسات ـ كما يقول الفقيه الفرنسي لافيريير ـ ظروفا شاذة ومؤقتة، كانت تنتهي ـ في جملتها ـ بعودة الحياة الدستورية واستقرار النظام السياسي والعادي في البلاد[٥١٨].

ب ـ التطبيق السويسري لنظام حكومة الجمعية النيابية والتمسك به:

قلنا حالا، أن الدولة التي طبقت نظام حكومة الجمعية النيابية (سواء في ذلك فرنسا بحسباتها الدولة التي نبت فيها هذا النظام بعد وقت جد قصير من قيام ثورتها السياسية الكبرى في الربع الأخير من القرن الثامن عشر، وسواء النمسا التي عدلت عن النظام، أو تركيا في ظل حكم مصطفى كمال أتاتورك) قد عدلت عنه.

ومع ذلك، فان النظام السويسري ـ الذي لا يزال ساريا ـ يعتبر المثال الوحيد ـ في الآونة المعاصرة ـ الذي يطبق هذا النظام بعد أن عدلت

٥١٧ـ أشار الى ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني، (المرجع السابق) ص ٢٧٣.

٥١٨ـ أنظر مؤلف الفقيه الفرنسي «لافيريير»:

J.Laferriere: op.cit., pp 98 et ss.

كافة الدول التي أخذت به عن تطبيقه بعد مرور حيز زمني - يختلف من دولة إلى أخرى.

وفي ضوء النهج الدستوري للاتحاد السويسري وفلسفته نجد أن خصائص وسمات نظام حكومة الجمعية النيابية تتكامل بشكل ملحوظ في هذا البلد ودلالة ذلك، أن البرلمان السويسري المكون من مجلسين (المجلس الوطني ومجلس الولايات) يتولى السلطة العليا في البلاد طبقا لأحكام الدستور الاتحادي. ومفاد ذلك وفحواه، أن البرلمان السويسري يضطلع بمباشرة مهام السلطة التشريعية، كما يشرف على شئون الحكم والادارة، فضلا عن أنه يقوم بابرام المعاهدات مع الدول الأجنبية.

فوق ذلك كله وبعده، فان البرلمان السويسري يقوم بمهمة اختيار أعضاء المجلس الاتحادي الذي يتولى وظائف ومهام السلطة التنفيذيةو هذا فضلا عن قيامه باختيار قضاة المحكمة العليا والقائد العام للجيش ومما يؤكد انتهاج الاتحاد السويسري لنظام حكومة الجمعية النيابية - انطلاقا من فلسفة جان جاك روسو في عدم تجزئة السيادة، وأن صاحب الاختصاص الأصيل في ممارستها هو البرلمان بحسبانه ممثلا عن الشعب في هذه الممارسة - أن المجلس التنفيذي الاتحادي (المكون من سبعة أعضاء) يباشر مهامه التنفيذية تحت سمع وبصر وإشراف وتوجيه ورقابة البرلمان. كما يجب عليه أن يقدم للبرلمان تقريراً سنويا عن أحوال الاتحاد ليناقشه هذا الأخير[٥١٩].

ومفاد هذا الموقف السابق، الذي يبين منه تبعية المجلس التنفيذي (الاتحادي) للبرلمان السويسري، ان هذا المجلس مسؤول مسئولية تكاد تكون كاملة أمام البرلمان بالرغم من أنه ليس في مقدور هذا الأخير عزل المجلس الاتحادي - أو أحد أعضائه - قبل فوات مدة الأربعة أعوام المنصوص عليها في الدستور.

ومفاد هذا الموقف - من ناحية ثانية- أن النهج الذي يسير عليه الاتحاد السويسري يمكن أن يفرز أهم السمات المميزة لنظام حكومة الجمعية النيابية من منظور هيمنة البرلمان وسيطرته على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن منظور خضوع المجلس الاتحادي الذي يمارس مهام السلطة التنفيذية للبرلمان[٥٢٠].

٥١٩- أنظر في هذه المعاني، مؤلف الدكتور عبد الغني بسيوني في النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٧٣-٢٧٤.

٥٢٠- أنظر فيما يتعلق بالتجربة السويسرية:

المبحث الثالث

تقييم نظام حكومة الجمعية النيابية

لكي نوضح تقييمنا لنظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) ووضعه في كفتي ميزان، فان الأمر يقتضينا أن نعرض لموقف الفقهاء (مؤيدين وغير مؤيدين) من التساؤل الذي فرض نفسه تلقائيا على بساط البحث، وهو ما مدى قدرة هذا النظام على تحقيق الديمقراطية السليمة؟

ثم نعرض بعد ذلك لموقفنا نحن منه..

انقسم الفقه العربي (في مصر) وهو بصدد التصدي بالاجابة على التساؤل السابق، فيما يتعلق بمدى قدرة النظام المجلسي - أو نظام حكومة الجمعية النيابية - على تحقيق الديمقراطية الصحيحة، انقسم الى فريقين متضادين:

الفريق الأول - ويتزعمه الدكتور كامل ليلة (وهوالفريق المؤيد للنظام المجلسي).

يذهب هذا الفريق الى التقرير بقناعته الكاملة بأن نظام حكومة الجمعية

أ - في الفقه الفرنسي:

Julien LAFERRIERE: Manuel de Droit Constitionnel, 2cme édition, pp.751 et ss.

Hauriou (A), Giquel (J.) et Gelard (P.): Droit Constitutionnel et Institutios politiques, et. Montch Paris 1975,pp.32 et ss.

Burdeau (G.): Traité de sceinces politiques, Tome IV, éd. L.G.J., pp.319 et ss.

Cadart (J.): «Institutions politiques of Droit Constitutionnel», ed. L.G.D.J., Paris 1976, pp.520 et ss.

ب - في الفقه العربي:

أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي، (المرجع السابق) ص ٢٣٦ وما بعدها.

استاذنا الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٣٠٠ وما بعدها.

زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٧٣-٢٧٤. هذا يشير استاذنا الدكتور ثروت بدوي الى أن العمل قد خفف من تأثير البرلمان على المجلس التنفيذي في هذا البلد بقوله: «ولئن كان أعضاء المجلس التنفيذي ينتخبون لمدة أربع سنوات فقط فان اعادة انتخابهم يكاد يكون أمرا مؤكدا لدرجة أن الكثيرين منهم قد بقوا في مناصبهم ما يزيد على عشرين سنة، وأن حالتين فقط منذ سنة ١٨٤٨ لم يحصل فيها اعادة انتخاب الأعضاء الذين انتهت مدتهم. ومن الثابت ان المجلس التنفيذي الاتحادي في سويسرا يحظى باستقرار يحسد عليه كما أنه يمارس اختصاصاته في كثير من الحرية والاستقلال» و يلاحظ أن الدكتور ثروت بدوي نقل هذه المعلومات عن لافيريير، وبيردو..

أنظر مؤلفه في النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٣٠١، وكذا الحاشية رقم ٢ من هذه الصفحة.

النيابية (أو النظام المجلسي) لا يقف دوره عند تحقيق الديمقراطية الصحيحة فحسب بل إنه - ونجد في ذلك بعضا من المغالاة - بعد أكثر أنواع الديمقراطية النيابية تحقيقاً للمبدأ الديمقراطي[٥٢١].

و يحاول هذا الفريق ترجيح وجهة نظره، بقوله: «بأنه من المتفق عليه أن معيار المفاضلة بين مختلف الأنظمة السياسية في مدى تحقيقها للديمقراطية يتمثل في معرفة المدى الذي وصل إليه الشعب في ممارسته لسلطة الحكم، إذ أن النظام الذي يمكن الشعب من ممارسة السلطة بقدر (أو درجة أكبر) هو الأقرب إلى تحقيق المبدأ الديمقراطي»[٥٢٢].

و يضيف رواد هذا الفريق قائلين: «... ولهذا، فان نظام حكومة الجمعية النيابية الذي يضع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد الهيئة الممثلة للشعب هو الأكثر تحقيقاً للديمقراطية بلا جدال»[٥٢٣].

و يحاول الدكتور عبد الغني بسيوني تعضيد هذا الاتجاه الأول - وذلك بقرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان - قائلا:

«... و يبدو لنا أن الفريق الأول (الذي لا يأخذ بنظام حكومة الجمعية النيابية والذي سيعرض له بعد قليل) قد تأثر بتطبيقات النظام المجلسي في فرنسا وتركيا وبعض الدول الأخرى، التي أدت في النهاية الى استبداد وطغيان البرلمان، أو إلى تحول النظام إلى نظام دكتاتوري. وذلك مثلما حدث في فرنسا عندما سيطر «روبسبير» على مقاليد الأمور بعد الثورة الفرنسية، وكذلك في تركيا حينما أخذ دستورها الصادر سنة ١٩٢٤ **بالنظام المجلسي** فانقلب الأمر بعد فترة وجيزة الى نظام دكتاتوري استمر لسنوات طويلة بزعامة مصطفى كمال أتاتورك.

٥٢١- انظر مؤلف أستاذنا الدكتور محمد كامل ليله في النظم السياسية (الدولة والحكومة) (المرجع السابق) ص ٦٧٩ وما بعدها.

٥٢٢- أشار الى ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني في مؤلفه «النظم السياسية»، (المرجع السابق) ص ٢٧٥، وانظر ايضا مؤلف استاذنا الدكتور يحيى الجمل، (المرجع السابق) ص ١٤٨ وما بعدها.

٥٢٣- يقول أستاذنا الدكتور كامل ليلة في مؤلفه السابق، محللا انحياز الكامل لنظام حكومة الجمعية النيابية وتفضيله على غيره من النظم الأخرى ما يلي:

«.. ولكن اذا أمعنا النظر في هذه المسألة نجد سبب اتجاه بعض الفقهاء إلى هذا الرأي هو تخوفهم من عواقب تركيز السلطة في يد واحدة. وقد أيد هذا الخوف ما سجله التاريخ من جنوح البرلمانات الى الاستبداد والطغيان في ظل نظام حكومة الجمعية في معظم الحالات، ولكن يجب أن نعلم أن تركيز السلطة في هذه الصروة من صور الحكم انما يكون في يد البرلمان وهو الممثل للشعب، و يتم اختياره بواسطة الشعب، والمفروض أن هذا البرلمان لا يعمل الا لتحقيق أهداف وصوالح الشعب الذي أودعه ثقته ووكله في إدارة شئونه المختلفة، ووضعه في نفس الوقت تحت رقابته (أي رقابة الشعب نفسه، وذلك عن طريق الرأي العام الذي يتكون في ظلال الديمقراطية) ليتبين ما اذا كان قد أدى الأمانة التي عهد بها إليه أم خانها وتنكب عن =

وفي تقديرنا أن الحكم على نظام حكومة الجمعية لا يجب أن يكون نابعاً من تطبيقات بعض الدول لهذا النظام في ظروف استثنائية غير عادية تتميز بالطبيعة الانتقالية من نظام سياسي إلى آخر.

كما حدث في فرنسا في سنة ١٧٩٢ في أعقاب ثورتها الكبرى، أو في سنة ١٨٤٨ بعد الثورة الشهيرة التي قامت في تلك السنة، أو في سنة ١٨٧١ بعد هزيمتها من الحرب السبعينية من المانيا.

وبما أن التجربة السويسرية قد لاقت نجاحاً مشهوداً، أدى الى منح هذا البلد إستقراراً سياسياً نادراً، وتقدماً حضارياً كبيراً، فلا يمكننا إذن القول بعدم نجاح النظام المجلسي كنظام ديمقراطي، رغم اختلافه في بعض الجوانب عن الديمقراطية التقليدية، ورغم الظروف الخاصة بسويسرا، والصفات المميزة لشعبها[٥٢٤].

الفريق الثاني: بزعامة المرحوم الدكتور السيد صبري (وهو الفريق غير المؤيد لنظام حكومة الجمعية النيابية).

رأينا عند دراسة جوهر مبدأ الفصل بين السلطات الذي ارتبط باسمالفقيه الفرنسي «مونتسكيو»، كيف أن هذا المبدأ يهدف الى أن توقف السلطة، سلطة

= طريق الصواب، ولجأ الى الاستبداد.

إن هذا الوضع لا يتنافى - في الواقع - مع الديمقراطية السياسية بأصولها الصحيحة...

... ولا نزاع في أن هذا الوضع يعتبر ديمقراطيا سليما، واذا كان هذا النظام قد انحرف في تطبيقه العملي عن الأصول الدستورية الصحيحة بحيث أن البرلمان قد يتجاوز سلطانه ويستبد في تصرفاته مما يخرجه عن حدود الهدف من نظام حكومة الجمعية... مثل هذا الحال الذي يؤول اليه أمر النظام في التطبيق العملي لا يطعن في ديمقراطية هذا النظام من حيث الأساس والجوهر، وعلى ذلك فلا يصح أن يكون التخوف من استبداد البرلمان هو أساس الحكم على هذا النظام وسبب اخراجه من دائرة الديمقراطية في رأي بعض الفقهاء. فهذا الأمر الاحتمالي لا يجوز الاعتماد عليه في بحث نظام حكومة الجمعية لأنه أمر لاحق على تقرير النظام فضلا على أنه احتمال قد يحدث وقد لا يحدث. والاحتجاج بمبدأ فصل السلطات - وأنه دعامة اساسية في النظم السياسية - وأنه متخلف في هذه الحالة، لا أعتقد أنه يؤثر في هذا الموضوع طالما كان إدماج السلطات لصالح الهيئة (البرلمان).

وخلاصة القول أن حكومة الجمعية وهي من صور النظام النيابي تعد على الاقل - من الناحية الدستورية النظرية من نظم الحكم الديمقراطي. ولكنها في العمل قد تحتفظ بالطابع الديمقراطي. وقد تنحرف الى نظام شبه دكتاتوري».

انظر مؤلف أستاذنا الدكتور محمد كامل ليلة في النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ١٩٧١، (المرجع السابق) ص ٦٧٩، ٦٨٠، ٦٨١.

٥٢٤- أنظر مؤلف زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني في النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٧٥، ٢٧٦، ٢٧٧.

أخرى قد تتغول على اختصاصاتها. وعلى حد تعبير «مونتسكيو» نفسه:
(La pouvoir arrete le pouvoir)

ومن نقطة البدء هذه، فقد اتجه رواد هذا الفريق الى القول بأنه لا يجب أن يغيب عن الأذهان ما قد يحدث من جراء تركيز السلطات في قبضة المجلس النيابي (البرلمان)، وذلك أن هذا الوضع يقود غالبا - رضينا أم لم نرض - الى استبداد هذا المجلس وطغيانه. ومن البدهي - كما أثبت التاريخ الدستوري الحديث في بعض الدول - أن استبداد البرلمانات يعتبر أشد خطراً وخطورة على الحريات الفردية من إستبداد الملوك والحكام الدكتاتوريين وذلك فحواه أنه إستبداد يتستر و يتخفى وراء سراب خادع وخداع من السيادة الشعبية وإرادة الأمة[٥٢٥].

وفي ضوء هذه الحقيقة - التي أكدتها تجارب الشعوب وكفاحها على طول تاريخها السياسي - فان الديمقراطيات التقليدية تعادي كل فكرة تهدف الى دمج السلطات كلها في قبضة يد واحدة، سواء أكان ذلك الادماج في صورة ملكية (أو دكتاتورية) أو في صورة حكومة الجمعية النيابية. وهذا العداء لفكرة الادماج هذه يتأسس من خشية استبداد البرلمان أو تعسفه الذي قد يعصف بكل مقدسات الحريات.

ومن هنا، فان هذا الفريق من الفقهاء انتهى الى القول بأن نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) يتضاد - في حقيقة أمره وواقعه - مع الديمقراطية الصحيحة.

وتبسيط ما تقدم، أن تركيز السلطات في قبضة البرلمان يؤدي الى استبداده، وطغيانه، بدرجة قد تفوق كثيراً استبداد الملوك والحكام وطغيانهم. لأنه (أي البرلمان) يرتدي - في هذه الحالة - رداء التعبير عن إرادة الأمة وممارسة السيادة نيابة عن الشعب. ولأنه، من ناحية ثانية، وعلى حد تعبير أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي - وكما سبق وأشرنا - أن كل سلطة مفسدة، وأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة[٥٢٦].

ولأنه - من ناحية ثالثة، وعلى حد تعبير عالم الاجتماع الدكتور «جوستاف

٥٢٥- ولم تغب هذه الحقيقة المرة عن ذهن فقيه الفقهاء في مصر والعالم العربي، الدكتور عبد الرزاق السنهوري، فأعد بحثا تحت عنوان «انحراف السلطة التشريعية بالتشريع» نشره في مجلة مجلس الدولة المصري - ابان أن كان رئيسا لهذا المجلس - في سنة ١٩٥٣، ويقع هذا البحث في ١٢٧ صفحة، وما يزال محط أنظار فقه القانون العام حتى اليوم.

٥٢٦- انظر أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي: الحريات العامة، نظرات في تطورها ومضمونها ومستقبلها... منشأة المعارف بالاسكندرية، (المرجع السابق) ص ٨٣-٨٤.

لو بون» أن السلطة نشوة تعبث بالرؤوس وتبعث فيها ما يشبه الدوار (pouvoir Vertige du)[٥٢٧].

فما بالنا وأن هذه النشوة بالسلطة تعبث برؤس أعضاء البرلمان - وهم كثرة، وهو ما تحقق في فرنسا إبان فترة «روبسبير» ورفاقه - الأمر الذي يؤدي الى وأد الحريات الفردية وقبرها[٥٢٨]. وانطلاقاً من هذا الواقع المرير - المستخلص من تجارب الشعوب على طول تاريخها السياسي والدستوري - يذهب رواد هذا الفريق المناهضين لفلسفة نظام حكومة الجمعية النيابية الى أن الديمقراطية التقليدية تحتم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الذي تحدثنا عنه طويلا فيما سبق؛ كما أن هذه الديمقراطية تتعارض - كل المعارضة - مع ادماج السلطتين التشريعية والتنفيذية (معاً) في قبضة يد هيئة واحدة، حتى ولو كانت هذه الهيئة هي البرلمان[٥٢٩].

ومن نقطة البدء هذه، ينتهي الفريق - بحق - الى القول بتقرير أن نظام حكومة الجمعية (أو النظام المجلسي) لا يحقق الديمقراطية الصحيحة، بل إنه يتعارض معها[٥٣٠].

ونحن من جانبنا نؤازر هذا الفريق الثاني فيما ذهب اليه من مناهضة فلسفة نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي).

ونرى - فضلا عن الحجج والمبررات السابق شرحها - أنه لا يجوز، بحال من الاحوال، التعليل بنجاح التجربة السويسرية في تطبيق فلسفة هذا النظام، لأنه تعلل في غير موضعه أو محله ولأن نجاح هذه التجربة في الولايات السويسرية يعتبر استثناء، والاستثناء يجب أن لا يقاس عليه البتة. لأنه يعود الى ظروف سويسرا الخاصة والسمات والصفات التي يتصف ويتسم بها الشعب السويسري وما يتحلى به من روح الاعتدال؛ وضعف شهوة الحكم والتسلط لدى الأحزاب السياسية

٥٢٧- لقد نقل هذه العبارة عن «جوستاف لوبون»، المفكر الانجليزي الشهير «لورد أكتون» ونقلها عنه أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي، أنظر مؤلفه، (المرجع السابق) ص ٨٤.

٥٢٨- أنظر مؤلف الدكتور عبد المنعم محفوظ النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، (المرجع السابق) ص ٣٨٧-٣٨٨.

٥٢٩- أنظر مؤلف المرحوم الدكتور السيد صبري، مبادىء القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، القاهرة ١٩٤٩، صفحات ١٧٤ وما بعدها.

٥٣٠- انظر من الفريق الرافض لفلسفة نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) زميلتنا الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، طبعة سنة ١٩٨١، صفحة ٢١٢ وما بعدها، وأيضا زميلنا الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا، (المرجع السابق) ص ١٦١ وما بعدها.

ورجال السياسة والمشتغلين بها. كما يعود ذلك - الى حد كبير وعلى رأي أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي - الى تطبيق النظام السويسري، ونهجه الدستوري، نظام الديمقراطية شبه المباشرة، وأخذه بمظاهرها: وخاصة الاستفتاء الشعبي الذي يخفف كثيراً من غلواء وحدة النزاع الجزبي[٥٣١].

ونضيف من جانبنا - فوق ما تقدم كله وبعده - أنه إذا كان الفريق الأول المؤازر لفلسفة نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) يرتكز - في هذا التاييد وتلك المؤازرة - على نجاح تجربة واحدة عبر التاريخ السياسي والدستوري في سويسرا.

فاننا - ومعنا رواد الفريق الثاني - نرتكز في رفض ودحض فلسفة نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي)، بالاضافة الى الحجج والأدلة التي أسلفناها، إلى أربع تجارب تحققت - وليست واحدة - عبر التاريخ السياسي والدستوري للشعوب: (ثلاث منها في فرنسا، ورابعة في جمهورية تركيا)، ذلك أن هذه التجارب قادت - في نهاية المطاف - الى إستبداد وطغيان البرلمان وإلى تحول النظام في مجمله إلى نظام دكتاتوري. ألم نقل بأن السلطة نشوة تعبث بالرؤس وتبعث فيها ما يشبه الدوار؟!

ولننظر ماذا تحقق من تلك التجارب الأربع حتى نقيس مجريات الأمور وكذلك الأحداث بمقاييس موضوعية:

التجربة الأولى : وقعت هذه التجربة في فرنسا بعد فوات أقل من ثلاثة سنوات على الثورة الفرنسية الكبرى، وفي ظل العمل باحكام دستور سنة ١٧٩١، حيث سيطر «روبسبير» (Ropesspiere) على مقاليد الأمور وشئون الحكم - بيد من حديد - وكم من أرواح أزهقت ومقاصل نصبت - في ميادين عامة - في تلك الفترة الكئيبة الدموية التي تحققت في التاريخ الدستوري الفرنسي.

التجربة الثانية : تحققت تلك التجربة أيضا على أرض فرنسا، وبالتحديد في سنة ١٨٤٨ بعد الثورة العارمة التي قامت في تلك السنة،

٥٣١- انظر مؤلف أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة دار المعارف بالاسكندرية، طبعة ١٩٦٤، صفحة ٢٤٧ وما بعدها.

ضد نظام «لويس نابليون - Louis Napoleon» - ومع أن البرلمان الفرنسي في تلك الفترة هو الذي كان يجمع في قبضة يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أنه كان يتصدى للسيطرة على مقاليد الأمور وشئون الحاكم شخص واحد (أو مجموعة أشخاص» يقوم بالتغول على الحريات الفردية ووأدها، ويستبد بالحكم ولا يخضع للمشروعية أو يمتثل لأحكام الدستور أو القانون. ولعل هذا الوضع يتعارض - تمام المعارضة - مع الأنظمة الديمقراطية. وهو ما يثبت فشل فلسفة تطبيق نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) للمرة الثانية.

فالبرلمان - وإن كان يرتدي رداء التعبير عن ارادة الأمة ويمارس السيادة نيابة عن الشعب ، إلا أن استبداده بالحريات الفردية والحقوق يفوق بدرجة جد كبيرة وخيالية إستبداد الملوك والحكام. وهو ما يقطع بتعارض نظام حكومة الجمعية النيابية مع الديمقراطية، ووجود هذا البون الشاسع بين فلسفة هذا النظام والنظام الديمقراطي. وهو ما أوعز بالفقيه الفرنسي الشهير «موريس دوفرجيه - Duverger Maurice» الى التقرير بالقول:

«Quels ecarts entre Le Gouvernement

d'assemble et la De'mocratie»[٥٣٢]

التجربة الثالثة:

ولقد تحققت تلك التجربة الثالثة، كذلك، على أرض فرنسا بعد هزيمتها في الحرب، التي سميت بالحرب السبعينية، من المانيا على يد «القائد التاريخي الألماني» «بسمارك». وكان ذلك في أواخر عهد الأمبراطورية الفرنسية. وقبل صدور دستور سنة ١٨٧٥ الذي انشأ الجمهورية الثالثة في فرنسا، وبالتحديد في سنة ١٨٧١، وتحقق نفس الشيء - كما حدث في التجربتين الأولى والثانية - بأن طغى البرلمان (كسلطة تشريعية) وتجبر واستبد بالحريات والحقوق الفردية ووأدها. وهو ما يقطع بفشل نظام حكومة الجمعية النيابية وتعارضه - بل

٥٣٢- أنظر الفقيه الفرنسي «موريس دوفرجية»:

Maurice Duverger:

Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, coll. thèmis, Paris 1957, pp. 207-208 et.ss.

Constitutions of Documents Politiques, Coll. thèmis, éd. Paris 1974, pp. 32-33 et ss.

هدمه - مع فلسفة النظام الديمقراطي. إذن فشلت التجارب الثلاث في تطبيق فلسفة نظام حكومة الجمعية النيابية أو (النظام المجلسي) فشلا مذريا في فرنسا.

التجربة الرابعة:

تحققت هذه التجربة - هذه المرة - في بلد غير فرنسا، ألا وهي، الجمهورية التركية. ذلك أنه في سنة ١٩٢٤، أخذ الدستور التركي الصادر في تلك السنة بتطبيق فلسفة نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) في أعقاب الحرب العظمى الأولى التي انتهت بانهيار الامبراطورية العثمانية وتقسيم ولاياتها فيما بين الحلفاء المنتصرون في هذه الحرب.

والذي حدث في ظل العمل بفلسفة هذا النظام، أن استطاع «مصطفى كمال أتاتورك» إنطلاقا من كونه قاد البلاد بعد انهيارها في هذه الحرب. ولكنه لكي يتيسر له السيطرة على مقاليد الأمور وكافة شئون الحكم، وضع كل السلطات في قبضة يده بدلا من البرلمان الذي جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طبقا لفلسفة ومفهوم نظام الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي).

وبذلك قلب (أتاتورك) موازين الأمور، وحول النظام من نظام مفروض فيه أن يكون ديمقراطيا - ديمقراطي الى نظام دكتاتوري. واستمرت الدكتاتورية تحكم تركيا لفترات طويلة مع بقاء «مصطفى كمال أتاتورك» على كرسي السلطة في البلاد.

اذن محصلة هذه التجربة الرابعة - في العصر الحديث - لنظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) أنها فشلت فشلا ذريعاً وقاتماً وأن تطبيقات هذا النظام تبعد كثيراً عن تطبيقات النظام الديمقراطي.

والأمر الجدير بالاشارة في هذا الصدد، أنه لا يقتصر الأمر على هذه التجارب الأربع التي ذكرناها حالا لتطبيق نظام الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) والتي تؤكد تعارضه وهدمه للنظام الديمقراطي.

وإنما يمكننا أن نقيس على ذلك، أنظمة كل الدول المعاصرة، التي

أخذت بفلسفة البرلمانات التي تتشكل من حزب واحد ووحيد. ونذكر من بين هذه الأنظمة، نظام الاتحاد السوفييتي، حيث يسيطر أعضاء البرلمان بحسبانهم أعضاء في الحزب الواحد والوحيد في هذا البلد على مقاليد الأمور وكافة شئون الحكم. وهم يمثلون (سواء أعضاء الحزب الشيوعي أو البرلمان) حوالي ٥٪ من عد سكان اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية. ونفس الشيء تحقق كذلك في الدول (أي دول الكتلة الشرقية) ذات الديمقراطيات الشعبية والتي يسيطر على مقاليد الأمور وشئون الحكم. فيها حزب واحد ووحيد يختار من بين أعضائه اعضاء البرلمان إذ يجمع - في هذه الدول - كبرلمان بين السلطتين التشريعية من ناحية والتنفيذية من ناحية ثانية[٥٣٣] أي أن السلطة التشريعية (البرلمان) عندما تسيطر على مقاليد الأمور وشئون الحكم وتخضع بالتالي السلطة التنفيذية لأوامرها ونواهيها. طبقاً لفلسفة حكومة الجمعية النيابية. تقلب النظام من نظام ديمقراطي الى نظام دكتاتوري. وهو ما أوعز الى استاذ جيل اساتذتنا وفقيه الفقهاء في مصر (عبد الرزاق السنهوري) بأن ينشر بحثه من إنحراف السلطة التشريعية بالتشريع[٥٣٤].

وتحقق نفس الشيء، كذلك، في دول العالم الثالث، التي تأخذ بفلسفة نظام الحزب الواحد والوحيد. الذي يقوم باختيار أعضاء البرلمان من بين أعضائه فيسيطرون على السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً. وهو ما يقطع - في كلمات حاسمة ودقيقة - بهدم النظام الديمقراطي[٥٣٥]. وهو ما يقودنا الى دراسة الصورة الثانية من أنظمة الحكم المعاصرة وهي تتعلق «بالنظام الرئاسي».

٥٣٣- أنظر رسالتنا لدكتوراة الدولة التي نوقشت أمام جامعة باريس سنة ١٩٧٤، بعنوان: الوظيفة العامة في علاقاتها بالسلطة التنفيذية، الكتاب الثاني، صفحة ٣٧٠.

٥٣٤- انظر بحث الدكتور عبد الرزاق السنهوري، عن انحراف السلطة التشريعية - دكتاتورية السلطة التشريعية - وانحرافها بالتشريع، مجلس مجلس الدولة المصري طبعة ١٩٥٣، صفحات ٢٧-٩٧ وما بعدها.

٥٣٥- انظر مؤلف الفقيه الفرنسي «بيير جونيدك» عن الحياة السياسية لدول العالم الثالث:

P.Gonedic: «La vie politique du Tiers Monde. éd. Presse Universitaire de France, Paris 1981, pp. 81-97 et ss.

ولقد اشرنا اليه في رسالتنا للدكتوراه المشار اليها:

Mahfouz: Recherches sur La fonction Publique Dans Ses Rapports avec le pouvoir exécutif» études comparées, thèse Paris 1974, Tome 2 pp. 370-397.

=

Mahfouz: (Contribution à L'étude d'une thèorie gènèrate de droit positif comparè en: Egzpt, Etats-Unis, France, Grande - Bretagne, et U.R.S.S.

وايضا رسالة الدكتور الشافعي أبو راس في الاحزاب السياسية، جامعة القاهرة، عالم المعرفة، طبعة ١٩٧٤، صفحة ٢٢٢-٢٦٣ وما بعدها.

الفصل الثاني

النظام الرئاسي

Le Regime Presidentiel

توطئـــة :

رأينا في المبحث التمهيدي لهذا الكتاب الثالث - الذي خصصناه لدراسة مبدأ الفصل بين السلطات - كيف ارتبط هذا المبدأ باسم الفقيه الفرنسي «مونتسكيو»، رغم أن العلامة الانجليزي «جون لوك» كان قد سبقه الى دراسة فلسفة هذا المبدأ.

ولقد كانت لآراء «جون لوك»، ومن بعده «مونتسكيو» في فلسفة الفصل بين السلطات تأثيرات جد كبيرة لدى واضعي دستور الولايات الأمريكية (المنعقدين في فيلادلفيا) سنة ١٧٧٦، ثم دستور الولايات المتحدة (الذي يعتبر أول دستور مكتوب في الدولة المعاصرة) سنة ١٧٨٧؛ فأقاموا نظامهم السياسي على أساس ذلك المبدأ. وقد قصد واضعوا الدستور الأمريكي أن يجعلوا الفصل مطلق بين السلطات بهدف تحقيق المساواة بينها. بيد أن النصوص والأحكام التي قرروها - في صلب الدستور - اسفرت (بقصد او بدون قصد) عن فصل نسبي سمح، بصورة أو بأخرى، ببعض التداخل في الاختصاصات.

هذا، ويلاحظ أن التطبيقات العملية لأحكام هذا الدستور قد أدت إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية في هذا البلد - الذي يعد الآن إحدى القوتين الأعظم في العالم - ممثلة في رئيس الجمهورية.

ونعالج هذه الصورة من صور أنظمة الحكم المعاصرة على النحو التالي:

مبحث تمهيدي : ملامح النظام الرئاسي.
مبحث ثان : الأسس التي يقوم عليها.
مبحث ثالث : تطبيقات النظام الرئاسي.

مبحث تمهيدي
ملامح النظام الرئاسي

يجب أن نشير - بادئ ذي بدء - الى أن هناك فريق من الفقهاء يميل الى تسمية هذا النظام «بالنظام الرئيسي» بدلا من النظام الرئاسي[٥٣٦].

ويمكن أن تبرز ملامح هذا النظام في أنه يقوم على قاعدة جوهرية وأساسية، جوهرها الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة (التشريعية،

٥٣٦- انظر أستاذنا المرحوم الدكتور عثمان خليل، (المرجع السابق) ص ٣٥٣، وايضا الدكتور وحيد فكري رأفت ووايت ابراهيم، (المرجع السابق) ص ٣٣٣.

التنفيذية، والقضائية)، بحيث تكون كل منها مستقلة استقلالا كاملا عن بقية السلطات الأخرى، خاصة وهي تمارس مهام وظيفتها المحددة لها في الدستور.

وليس ثمة شك في أن النظام الرئاسي يتناقض ـ بهذه السمة الهامة ـ مع نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام المجلسي) الذي سبق ودرسناه في الفصل السابق، والذي يقوم على أساس دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في قبضة الهيئة النيابية (البرلمان).

كما يقوم النظام الرئاسي ـ وهذه سمته الثانية ـ على أساس جمع رئيس الجمهورية لرئاسة الدولة من ناحية، ورئاسة الحكومة من ناحية ثانية. وذلك بهدف ممارسة جميع مظاهر ومهام السلطة التنفيذية بنفسه بواسطة من يختارهم من الوزراء (أو السكرتاريين) الذين يساعدونه في ذلك.

ويذهب الفقه الدستوري في مجموعه ـ الى القول بأن الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر دولة المنبت لهذا النظام، والمثال التقليدي البارز له، ومنها انتشر في العديد من دول العالم المعاصرة[٥٣٧].

ولعل التساؤل الذي يفرض نفسه تلقائيا على بساط البحث هو: ما هي الأسس التي قام عليها النظام الرئاسي، وما مدى نجاح تطبيقاته؟

نجيب على ذلك في مبحثين متعاقبين:

المبحث الثاني

الأسس التي قام عليها النظام الرئاسي

يرتكز النظام الرئاسي ـ باتفاق بين الفقهاء يكاد يشبه الاجماع ـ على أساسين جوهريين:

الأول: فصل تام بين السلطات العامة في الدولة.

الثاني: وجود رئيس جمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة[٥٣٨].

وندرس كل ركيزة منهما في مطلب مستقل.

٥٣٧ـ أنظر في هذا المعنى، زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٧٧.

٥٣٨ـ انظر بشأن ركائز النظام الرئاسي:

أ ـ في الفقه الفرنسي:

المطلب الاول

الفصل بين السلطات

يتأسس النظام الرئاسي على ركيزة الفصل التام بين السلطات الثلاث، (التشريعية، التنفيذية، والقضائية). ومفاد ذلك، أن فلسفة «مونتسكيو» لم تجد صدى كاملا في الأنظمة السياسية، مثل النظام الرئاسي، وبيان ذلك في إيجاز جد شديد:

- أن يتحقق إستقلال السلطة القضائية (Le pouvoir Judiciaire) في ممارسة مهام وظائفها - انزال حكم القانون على المنازعات - ويتم ذلك عن طريق حياد القاضي، واختيار القضاة بوسيلة الانتخاب، ويتمتع أعضاء السلطة القضائية من قاعدة الهرم القضائي حتى قمته - وأيا كانت درجاتهم ومستوياتهم - بحصانات أهمها عدم عزلهم من وظائفهم بغير الطرق التي يرسمها القانون.

- أن يتحقق إستقلال السلطة التشريعية (Le pouvoir Legislatif) عن السلطة التنفيذية بحيث لا يكون في مقدور رئيس الدولة بحسبانه رئيسا للسلطة التنفيذية، التأثير - بصورة أو بأخرى - على البرلمان، أو دعوته للانعقاد أو فض دورته أو حله، أو تعطيل ممارسة الحياة النيابية. ومفاد الاستقلال من ناحية ثانية، أن البرلمان يباشر وظيفته التشريعية في استقلال حقيقي دون تأثيرات خارجية بحيث لا يكون في مقدور السلطة التنفيذية أن تقترح مشروعات القوانين أو أن تتدخل في إقرار الموازنة العامة للدولة. ومن ناحية ثالثة يستقل البرلمان - من الزاوية العضوية الخالصة - عن الحكومة فلا يجوز الجمع بين منصب وزاري (تنفيذي) وعضوية السلطة التشريعية، ولا يجوز - انطلاقا من هذا المفهوم - للوزراء حضور جلسات البرلمان بهذه الصفة كما هو الوضع في النظام البرلماني.

=
Laferriere (J.): op.cit., pp. 753 et ss.
Maurice Duverger: op.cit., pp. 185 et ss.
Georges Burdeau: op.cit., pp. 180-181.
Andrè Hauriou: op.cit., pp. 207-208., et 442 et ss.

ب - في الفقه العربي:
الدكتور وحيد رأفت ووايت ابراهيم، (المرجع السابق) ص ٣٣٣ وما بعدها.
المرحوم الدكتور عثمان خليل، (المرجع السابق) ص ٣٥٢ وما بعدها.
المرحوم الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٤١٤ وما بعدها.
الدكتور يحيى عبد العزيز الجمل، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ١٥١ـ١٥٥.

- واكتمالا لصورة الاستقلال بين السلطات في فحواها الحقيقي، تستقل السلطة التنفيذية - من ناحية أخيرة - عن السلطة التشريعية استقلالا عضو يا من ناحية، ووظيفيا من ناحية ثانية:

أ - فلا يجوز الجمع بين عضو ية البرلمان ومنصب وزاري كما قلنا حالا.

ب - ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تتدخل في وظائف السلطة التنفيذية أو في مباشرتها لمهام هذه الوظائف، ذلك أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين الوزراء و يعفيهم من مناصبهم دون ما تدخل من سلطة التشريع.

جـ - كما لا يجوز - خلافا للنظام البرلماني - محاسبة الوزراء عن أعمالهم أمام السلطة التشريعية، وذلك عن طريق تقديم الأسئلة والاستجوابات، أو طلب طرح الثقة بالوزارة كما هو الوضع في النظام البرلماني، لأن هيئة الوزارة واعضائها مسئولون فقط أمام رئيس الجمهورية[٥٣٩].

والأمر الجدير بالتذكير في هذا الصدد، أن فلسفة الفصل التام بين السلطات لا يجب أن تؤخذ على علاتها - أو أن يترك لها الحبل على الغارب - في دساتير الدول التي طبقت النظام الرئاسي.. إذ وردت على هذه الفلسفة المتطرفة في الفصل بعض الاستثناءات، مثل: منح رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين التي يعتمدها البرلمان، في مقابل موافقة هذا الأخير على تعيين كبار القضاة، وكبار موظفي الدولة، أو على نفاذ بعض المعاهدات والاتفاقات التي قد تبرم مع بعض الدول الأجنبية.

وهذا الوضع يمكن ملاحظته كذلك بسهولة في الولايات المتحدة الأمريكية فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين رئيس الجمهورية والكونجرس الأمريكي في ضوء احكام هذه الاستثناءات. وهي في حقيقتها قد تخفف من وطأة وصرامة حدة الفصل بين السلطات[٥٤٠].

٥٣٩- أنظر في هذه المعاني، الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٣٩٧، وكذلك الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ض ٢٧٩-٢٨١.

٥٤٠- انظر في هذا المعنى، الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، (المرجع السابق) ص ٢٨٠، ٢٨١.

المطلب الثاني

رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب و يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة

يتأسس النظام الرئاسي - الى جانب ركيزة الفصلبين السلطاتالتي عرضنا لها حالا - على ركيزة ثانية، قد تفوقها في أهميتها، وهي تتمثل في ضرورة وجود «رئيس جمهورية» منتخب من الشعب مباشرة، و يجمع بين صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة في آن. ولعل هذه الحتمية في ضرورة وجود رئيس للجمهورية هي التي كانت وراء تسمية هذا النظام «بالنظام الرئاسي».

ومن نقطة البدء هذه، نجد أن هذا النظام لا يصلح - منطقيا - الا في الدول التي تطبق النظام الجمهوري، لأنه لا يتواءم مع الأنظمة الملكية. هذا من ناحية أولى...

ومن ناحية ثانية، فان من ضرورات ولزوميات هذا النظام الرئاسي أن يقوم الشعب - بمختلف فئاته وطبقاته وانتماءاته الحزبية - بانتخاب رئيس الجمهورية (وليست الهيئة النيابية «أي البرلمان» سواء تكون من مجلس واحد أو من مجلسين) عن طريق الاقتراع السري العام سواء أكان مباشراً أم غير مباشر. ولعل الهدف من ذلك أن يقف رئيس الجمهورية - وهو ما يجسد جوهر فلسفة النظام الرئاسي - على قدم المساواة مع البرلمان. ولأن رئيس الجمهورية - من هذا المنظور - يكون قد انتخب عن طريق الشعب. ومن هنا تتأتى مكانته الخطيرة السامية، فهو ممثل الأمة في مباشرة مهام رئاسة الدولة من ناحية؛ وممارسة مهام السلطة التنفيذية من ناحية ثانية. مفاد تلك الفلسفة وجوهرها - في النظام الرئاسي - أن يجمع رئيس الجمهورية بين رئاستين في آن واحد في الهيكل التنظيمي والدستوري للدولة (رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة في عين الوقت). ومضمون ذلك وفحواه، أنه لا يوجد فصل - على خلاف النظام البرلماني الذي سندرسه بعد قليل - بين منصبي رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية.

وانطلاقا من هذه المكانة الرفيعة، والدور جد الخطير وجد الهام الذي يقوم به رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، ونتيجة لاضطلاعه بأعباء شئون السلطة التنفيذية، فانه يقوم - تماماً كالوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني - باختيار الوزراء الذين يعاونونه في تسيير اعباء شئون السلطة التنفيذية. وله - تأسيسا على ذلك - حق إعفائهم من مهام مناصبهم، بحسبانهم

لا يشكلون مجلس وزراء، أو هيئة وزارة تكون مسئولة أمام البرلمان كما هو الوضع في النظم البرلماني.

وفي ضوء ذلك، يخضع الوزراء ـ بهذه الصفة ـ لرئيس الجمهورية خضوعا يكاد يكون كاملا، و ينفذون السياسة العامة التي يكون قد قام بوضعها، كما يسألون أمامه عن ممارسة أعمالهم. ومن أجل هذا السبب يطلق على الوزراء ـ في النظام الرئاسي ـ وصف السكرتيريين[541]. (Secretaires) لتقلص سلطاتهم وتبعيتهم الكاملة لرئيس الجمهورية[542].

المبحث الثالث

تطبيقات النظام الرئاسي

ندرس في هذا المبحث الأخير كيفية تطبيق النظام الرئاسي في دولة منبته الأصلية، ألا وهي الولايات المتحدة الأمريكية، ثم نعرج الى دراسة مدى نجاح تطبيق هذا النظام سواء في دولته الأصلية أو في غيرها من الدول التي أخذت عنها هذا النظام.

وهو ما يقودنا الى معالجة هذه الدراسة في مطلبين متعاقبين:

٥٤١ـ وتطبيقا لهذه الفلسفة، وانطلاقا منها، كانت رسالة الرئيس الامريكي «روزفلت Roosevelte» الموجهة الى الكونجرس منذ نصف قرن ـ أي عام ١٩٣٧ ـ موضحا له حسن اختياره للوزراء وضرورة ان يكون جهاز الحكم والادارة على قدر كاف من الفاعلية والكفاية والتقدم، بقوله: «ان أية حكومة بدون إدارة جيدة ومتقدمة هي كبيت بني على الرمال».

«Un gouvernement sans une bonne administration est une maison batie sur le sable».

أنظر رسالتنا لدكتوراة الدولة التي نوقشت أمام جامعة باريس، (المرجع السابق) ص ١٩٧.

٥٤٢ـ ويلخص استاذنا الدكتور ثروت بدوي هذا الوضع بقوله:

«يكون اختيار الوزراء بيد رئيس الجمهورية. حقيقة أن الدستور الأمريكي ينص على وجوب موافقة مجلس الشيوخ على تعيين الموظفين. ولكن تقليدا عرفيا قديما جرى منذ بدء نفاذ الدستور على أن يكون تصديق مجلس الشيوخ على تعيينات الوزراء بطريقة آلية ودون مناقشة. وذلك أصبحت القاعدة أن رئيس الجمهورية هو الذي يختار وزراءه كما يعفيهم من مناصبهم في حرية تامة.

ويسمى الوزراء في النظام الرياسي باسكرتيريين أو الأمناء، فهم يتبعون رئيس الجمهورية ويخضعون له خضوعاً تاماً، ويسألون أمامه عن أعمالهم. لذلك لا يكون الوزراء في النظام الرياسي مجلس وزراء، فرئيس الجمهورية هو المهيمن على السلطة التنفيذية، وهو الذي يضع السياسة العامة للدولة، أما الوزراء فهم مجرد أتباع له ينفذون أوامره وتعليماته. ومن ثم تنتفي حكمة وجود مجلس الوزراء».

أنظر الدكتور ثروت بدوي: «النظم السياسية» الجزء الاول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة طبعة ١٩٦٤، صفحة ٢٩٨.

المطلب الأول
تطبيق النظام الرئاسي
في الولايات المتحدة الامريكية

يتصدى كل باحث - في الفقه الدستوري - وهو يدرس النظام الرئاسي، لدراسة النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية بحسباته النظام التقليدي، والنموذج المثالي للنظام الرئاسي. وأساس ذلك، أن هذا النظام - كصورة من صور أنظمة الحكم المعاصرة - قد نبت واشتد عوده وتضخمت أذرعته في هذا البلد، بحيث انتقل منها - بعد أن ذاعت شهرته - الى العديد من الدول الأخرى.

وواقع الامر - ودون الدخول في تفصيلات دقيقة وفقهية - نرى أن دراسة تطبيق النظام الرئاسي من الولايات المتحدة الأمريكية تتطلب الاجابة على تساؤلين قد يفرضان نفسهما على بساط البحث، ألا، وهما:

- هل قصد واضعوا الدستور الأمريكي، حيث أقروه كأول دستور مكتوب، إقامة النظام الرئاسي بالمعنى الدقيق. وبعبارة أخرى أكثر دقة، ما هي طبيعة النظام السياسي الذي تبناه هذا الدستور؟!
- هل ما يجري عليه العمل الآن يتطابق مع الأحكام التي وردت في صلب الدستور الأمريكي بما يقوم عليه من فلسفة الفصل بين السلطات؟

أولا: طبيعة النظام السياسي في الدستور الأمريكي.

لا ريب في أن الدستور الأمريكي الذي صدر بعد استقلال الولايات المتحدة عن انجلترا في سنة ١٧٨٧ قد أحدث جديداً يختلف في أسسه التي قام عليها عن النظام البرلماني - الذي سندرسه بعد قليل - وعن نظام حكومة الجمعية النيابية الذي سبق لنا دراسته.

ومفاد هذه الحداثة، أن هذا الدستور استلزم أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة عن طريق الانتخاب العام غير المباشر (أي على درجتين) ولمدة اربع سنوات قابلة للتجديد. كما أسند الدستور الى رئيس الجمهورية رئاستين في وقت واحد: (رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة)، وذلك بهدف أن تتاح له فرصة وضع السياسة العامة للبلاد طبقا لما تقتضيه متطلبات المصلحة القومية العامة. وهنالك في مواجهة سلطات الرئيس. السلطات التي تتمتع بها كل من السلطة التشريعية (التي يجسدها الكونجرس) والسلطة القضائية التي على رأسها المحكمة العليا الاتحادية.

ومن نقطة البدء هذه، أنشأ الدستور الأمريكي السلطات الثلاث وجعلها مستقلة - احداها في مواجهة الأخرى - استقلالا تاماً في ممارسة مهام وظائفها[٥٤٣].

كما قرر ذات الدستور، أن يتمتع رئيس الجمهورية بمنصب القائد الأعلى للقوات المسلحة الأمريكية.

وهكذا نجد أن الدستور الأمريكي قد أقام نظاماً فريداً وخاصاً فحواه فلسفة الفصل بين السلطات، على أساس استقلال كل سلطة من السلطات الثلاث، وفصلها - كل منها تمارس مهام وظائفها فحسب - فصلا تاماً، ليمنع طغيان أي سلطة منها واستبدادها (أو تغولها) على السلطات الاخرى.

ثانياً: مدى تطبيق فلسفة الفصل بين السلطات في الواقع العملي للنظام الامريكي:

إذا كنا قد أشرنا حالا الى أن الدستور الأمريكي - الذي لم يلغ منذ صدوره عام ١٧٨٧، ورغم اجراء ٢٤ تعديلا عليه - كان قد أكد على استقلال السلطات العامة عن طريق تطبيق فلسفة الفصل بين السلطات، بيد أن هذا للفصل أراده الدستور مطلقاً كان مستحيل التطبيق في الواقع العملي.

وفي ضوء هذا الواقع العملي وانطلاقا منه، جاء الدستور بجملة استثناءات على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات الثلاث؛ كما تمخض التطبيق العملي عن جملة استثناءات أخرى أفرزتها ضرورات الحياة العملية سواء بالنسبة للسلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية[٥٤٤].

وتفسير هذا الموقف الذي غيرته ضرورات الحياة العملية في النظام السياسي الامريكي:

- أن الدستور الأمريكي، منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض «التوقيفي» على التشريعات، وهو ما يطلق عليه الفقه الدستوري «حق الفيتو» (de Veto Droit)[٥٤٥].

٥٤٣- أنظر تفصيلات استقلال السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في النظام الدستوري الأمريكي؛ وذلك من مؤلف زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، صفحات ٤٨٢ - ٤٨٤.

٥٤٤- أنظر هذه المعاني، مؤلف زميلنا الدكتور عبد الغني بسيوني، في النظم السياسية، المرجع السابق، صفحة ٢٨٤.

٥٤٥- يقول استاذنا الدكتور ثروت بدوي، شرحاً لهذا الموقف:

«...غير أن الفصل بين السلطات ليس مطلقاً، وانما توجد له بعض الاستثناءات فلرئيس =

- وأعطى الدستور رئيس الجمهورية الحق في إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين (وهي ما تعرف بالأنظمة في النهج الدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية). ولا ريب في أن هذا الوضع قد خلق تداخلا ظاهرا وملحوظا من جانب السلطة التنفيذية في أعمال الكونجرس التشريعية.

- كما أعطى الدستور الامريكي لرئيس الجمهورية الحق في توجيه رسالة الى البرلمان بهدف لفت نظره بضرورة العناية بموضوع معين قد يتصف بالاهمية الخاصة. ولقد استخدم الرؤساء - رؤساء الجمهورية المتعاقبون على الرئاسة في الولايات المتحدة الامريكية - هذه الرسالة Messag، وكما حدث بالنسبة للرئيس «روزفلت» التي سبق وأشرنا اليها آنفا، كوسيلة للتأثير على أعضاء الكونجرس وحملهم على الموافقة على مشروعات قوانين معينة أرادوا الموافقة عليها واقرارها.

- وخرج الدستور الأمريكي - ايضا - على مبدأ استقلال السلطة التشريعية في أمرين هامين:

الاول: الترخيص بأن يكون نائب رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الشيوخ.

والثاني: منح رئيس الجمهورية سلطة دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، عندما تستدعي ذلك ظروف استثنائية[٥٤٦].

وفي مقابل ذلك - أي في مقابل تلك التراخيص التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لكي يتدخل في شئون الكونجرس - أعطى الدستور الأمريكي الكونجرس جملة اختصاصات تبلور تدخلا في وظيفة السلطة التنفيذية خروجاً على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات.

الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها البعلمان، ولكنه اعتراض «توقيفي» فقط إذ أن البرلمان يستطيع إقرار ذلك القانون وجعله نافذاً مباشرة دون اشتراط موافقة رئيس الجمهورية إذا حاز على اغلبية ثلثي اعضاء البرلمان. وفي مقابل هذه السلطة المقررة لرئيس الجمهورية تجاه السلطة الشرعية، يقرر الدستور الامريكي بعض الامتيازات لمجلس الشيوخ يمارسها تجاه السلطة التنفيذية، فلا بد من موافقة مجلس الشيوخ على تعيين بعض كبار الموظفين، من بينهم السفراء وقضاة المحاجم العليا الاتحادية وغيرهم من الموظفين الذين ينص الدستور على طريقة أخرى لتعينهم، كما أن الدستور يلزم رئيس الجمهورية بمراعاة رأي مجلس الشيوخ في السياسة الخارجية، ويجعل موافقته ضرورية لنفاذ وتطبيق المعاهدات الدولية.

انظر الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، صفحات ٢٩٧ - ٢٩٨.

٥٤٦- أنظر في ذلك مؤلف الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، صفحات ٢٨٤ - ٢٨٥، وأيضاً مؤلف أستاذنا الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، صفحات ٢٩٨ - ٢٩٩.

وفحوى هذا التدخل الذي رخص به الدستور الأمريكي للسلطة التشريعية.

- أنه قرر بحق مجلس الشيوخ في الاشتراك في تعيين بعض كبار موظفي الدولة - كما سبق وأشرنا نقلا عن استاذنا الدكتور ثروت بدوي.

- كما اعطى لذات مجلس الشيوخ الحق في المساهمة مع رئيس الجمهورية في بعض جوانب العلاقات الخارجية - خصوصاً الحساسة منها - كاشتراط موافقة المجلس على المعاهدات الدولية؛ وعلى تعيين السفراء في الدول الاجنبية.

- وأعطى الدستور أيضا مجلس النواب الحق في توجيه الاتهام الجنائي (Impeachment) لأعضاء السلطة التنفيذية أيا كانت مستوياتهم (رئيس الدولة ومعه الوزراء)، على أن يتولى مجلس الشيوخ محاكمتهم.

وهو اختصاص جد خطير مأخوذ عن النظام الانجليزي، حيث نشأت فكرته في عهد إدوارد الثالث عام ١٣٧٦، حيث نشأت فكرة الـ (Impeachement) لدى الانجليز عندما فكروا في ايجاد محكمة خاصة واجراءات خاصة لمحاكمةالوزراء عن الجرائم التي يرتكبوها أثناء ممارستهم مهام وظائفهم الوزارية. وكان معناه لدى الانجليز - في أواخر القرن الرابع عشر - اتهام الوزراء بواسطة مجلس النواب على أن يحاكموا أمام مجلس اللوردات كمحكمة عليا[٥٤٧].

ما تقدم يجسد الاستثناءات التي قررها الدستور الأمريكي بهدف التخفيف من غلواء الفصل المطلق بين السلطات...، وبهدف إيجاد نواع من الاتصال والفعالية والتعاون بين السلطتين التشريعية من ناحية، والتنفيذية من ناحية ثانية.

ومما تجدر الاشارة اليه، أنه لم يقف الوضع عند حد الاستثناءات المقررة في الدستور الأمريكي، فقد تحققت استثناءات أخرى اضافية - بقصد كسر هذا الحاجز الوهمي للفصل المطلق بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية. ونقصد بذلك الاستثناءات التي أوجدتها الضرورات العملية ومتطلبات الحياة السياسية في هذا البلد.

٥٤٧- يشير زميلنا الدكتور محمد سليم غزوي الى أن مجلسا البرلمان في انجلترا استخدما هذا الاتهام عدة مرات، وخاصة في عهد ملوك أسرة «ستيوارت» حيث بعث من جديد، وكانت المسئولية في باديء الأمر مسئولية جنائية بحته، أي لا يتهم الوزراء إلا اذا ارتكبوا عملا يعد جريمة في نظر قانون العقوبات.. ثم تحولت - في القرن ١٧ - الى مسئولية جنائية سياسية.
أنظر تفصيلات ذلك في مؤلفه : الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الاردنية الهاشمية، وقد نشر هذا الكتاب بدعم من الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، صفحة ١٠٠ وما بعدها.

ويمكن أن تتجسد هذه الضرورات العملية ومعها الاستثناءات التي أوجدتها فيما يلي:

- ظهور الاحزاب السياسية في البلاد - Les partis politiques - وإنتماء رئيس الجمهورية الى الحزب الحاصل على الاغلبية البرلمانية - وهو ما يذكرنا بالأنظمة البرلمانية - في معظم الأحوال قد أتاح للرئيس نفوذاً ضخماً ومؤثراً داخل الكونجرس، وذلك نابع من توثيق الصلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو ما فصلنا.

- نشوء تقليد جديد يقوم على تكوين «اللجان البرلمانية» الأمر الذي كان له تأثير جد فعال في تقوية الروابط بين أعضاء الكونجرس والوزراء الذين يحضرون اجتماعات هذه اللجان بهدف مناقشة السياسة العامة حسب اختصاص كل لجنة منها. وليس ريب في أن هذه الروابط تتدعم بصورة أكثر فاعلية لو كان أعضاء الكونجرس من ذات الحزب الحاكم (مع ملاحظة أن أهم حزبين يتناوبان السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية، هما الحزب الجمهوري، والحزب الديمقراطي).

- ما جرى عليه العمل في السنوات الأخيرة - من ضرورة قيام سكرتير الشئون المالية (وهو يقابل وزير المالية في الأنظمة السياسية الأخرى) بارسال تقرير سنوي يوضح فيه الواردات والمصروفات والبنود المالية المختلة للميزانية. فاذا كان الكونجرس الأمريكي - طبقاً لأحكام الدستور - هو الذي يتولى إقرار الاعتمادات الخاصة بالموازنة العامة وبالاتفاق العام، فان عرض هذا التقرير عليه ييسر له هذه المهمة الشاقة مما يهيء الفرص كل الفرص لاقرار مناخ التعاون بين السلطتين.

- فوق ما تقدم كله وبعده، فقد درج الكونجرس الأمريكي على تكوين لجان قضائية - سواء من بين أعضائه أو من بين علماء القانون ورجاله المشهود لهم بالكفاية والنزاهة - وذلك بهدف التحقيق في بعض الاتهامات التي قد تنسب الى كبار رجالات الدولة أو كبار الموظفين، وقد يصل الأمر الى درجة التحقيق من رؤساء الجمهورية أنفسهم. (وليس أدل على ذلك قضية «ووترجيت» الشهيرة التي أطاحت بالرئيس الامريكي نيكسون، وما يثار الآن بخصوص قضية بيع الاسلحة الى ايران وتحويل أرباحها الى ثوار «الكونترا» المناهضين لحكومة نيكاراجوا)، وهي ما تعرف الآن بقضية «ايران غيت».

ما نريد أن نقف عنده من كل ما تقدم:

أن الواقع السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية قد أوعز بالاخلال

بفلسفة الفصل المطلق بين السلطات - رغم أن أحكام الدستور الامريكي قبل اجراء التعديلات عليها - تقضي بضرورة الفصل بين السلطات الثلاث في الولايات المتحدة الأمريكية.

أي ان الوضع - في الآونة المعاصرة - قد قاد الى التخلي عن فلسفة الفصل المطلق هذه، كما انتهى الى ايجاد صورة جديدة تقضي بالتعاون والتفاعل بين السلطات وإن كانت لم تصل بعد إلى ذلك المستوى الموجود في الانظمة البرلمانية.

المطلب الثاني

قياس درجة نجاح النظام الأمريكي وانتشاره في الدول التي أخذت بالنظام الرئاسي

لا يختلف اثنان على أن النظام الرئاسي، كنظام نيابي ديمقراطي قد وطد اقدامه - قرابة قرنين من الزمان - في بلده الأصلي.

وكما سبق وأشرنا، فانه اذا كانت قريحة واضعوا الدستسور الاتحادي رغم كونهم كانوا يجسدون مجموعات المهاجرين من الانجليز وغيرهم من الجنسيات الأخرى - قد أفرزت هذا النظام الجديد الذي تأسس على فلسفة الفصل بين السلطات بقصد تحقيق التوازن والمساواة بينها، حتى لا تجور أو (تتغول) إحداها على اختصاصات الاخرى، كما رأى الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» الذي ارتبط المبدأ باسمه.

وكما سبق وأشرنا، من ناحية ثانية، أن التطبيق العملي لهذا النظام قد انتهى به الى صورة مختلفة عن الصورة التي وضع معالمها ورسم حدودها الدستور، حيث تحول الفصل المطلق بين السلطات الى ما يشبه الفاعلية والتعاون الوثيق بينها على نحو ما فصلناه حالا.

ورغم هذا التطور - المعاكس للفصل المطلق بين السلطات - فقد حقق هذا النظام باعتراف الجميع، ساسة وفقهاء، الاستقرار السياسي للولايات المتحدة الأمريكية على أساس ديمقراطي صلب. ولا يمكن أن ينكر جاحد - مهما كانت فلسفته السياسية - أن هذا الاستقرار هو الذي كان وراء نهضة الشعب الأمريكي حيث يشكل الآن إحدى الدولتين الأعظم في العالم.

واذا ما أردنا تحليل عوامل نجاح النظام الرئاسي - على طول قرنين من

الزمان - في الولايات المتحدة الأمريكية لقلنا على الفور أن هذه العوامل تعود، بادئ ذي بدء، الى أسباب خاصة لصيقة بهذا البلد.

وتفسير ذلك:

- أنه كان لنشأة الاحزاب السياسية - كما يقول أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي - وتطورها الى حزبين كبيرين يتنافسان على رئاسة السلطة التنفيذية (أي رئاسة الجمهورية)، وهما الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري، كان لذلك أثر كبير في إصغاء تلك الهالة العظيمة من السلطان والنفوذ التي تحيط برئيس الجمهورية، الأمر الذي رجحت معه سلطته على سلطة الكونجرس - بحسبانه قد جاء الى الحكم بواسطة الشعب - في معظم فترات تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية[٥٤٨].

- كذلك - ومن الوجهة المقابلة - كانت كفة الكونجرس ترجح وتميل لصالحه في بعض الفترات التاريخية الأخرى. الأمر الذي دعا فريق من الفقه الى التقرير بالقول بأن النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية ما هو الا نظام يتأرجح - في التطبيق العملي - بين النظام الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية الذي سبق لنا دراسة تفصيلاته[٥٤٩].

ومع هذا التأرجح، وكون أن الغلبة تكون لرئيس الجمهورية تارة، وللكونجرس تارة أخرى، فقد احتفظ هذا النظام - وتلك سمة لم يكتسبها نظام سياسي آخر - بطبيعته الديمقراطية. ودلالة هذه الحقيقة وفحواها، أنه لم يتحول وبالقطع - في يوم من الأيام - الى نظام دكتاتوري رغم ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات واسعة.

- وليس شك، من ناحية ثالثة، أن هذا النجاح للنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك الاستقرار السياسي يرجع - أول ما يرجع - الى يقظة الشعب الأمريكي، وتمتعه بدرجة عالية من الوعي السياسي (القومي). كما يعود - في المقام الثاني - الى احترام الرؤساء - الذين تعاقبوا على السلطة في هذا البلد - للرأي العام وحرصهم الدؤوب على الاحتفاظ بثقة الشعب الذي أولاهم ثقته.

وانتشر نجاح النظام الرئاسي (الامريكي) انتشار النار في الهشيم في

٥٤٨- أنظر أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي، المرجع السابق، صفحة ٣١٠.

٥٤٩- أنظر ذات المرجع من ذات المكان..
وأنظر أيضاً الزميل الدكتور عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، صفحة ٢٨٧.

دول العالم المختلفة المذاهب والفلسفات. وهو ما أوعز الى الكثير منها بضرورة تطبيق تجربة هذا النظام مثل: (فرنسا في بعض دساتيرها، ودول أمريكا اللاتينية، وبعض دول العالم الثالث).

ولكن ـ وهو ما يجدر الاشارة اليه والتذكيرية ـ أن تطبيق النظام الرئاسي في هذه الدول ـ نظراً لاختلاف مناخها السياسي ـ لم يصل الى درجة النجاح التي حققها في بلده الأصلي. بل ـ ومما يؤسف له ـ أنه تحول الى نظام دكتاتوري في معظم البلدان التي أرادت تطبيقه:

ـ تحقق ذلك في فرنسا في ظل العمل بأحكام دستور سنة ١٨٤٨، حيث انتهز «لويس نابليون» Louis Napoleon، الفرصة وقلب الجمهورية الثانية الى امبراطورية في سنة ١٨٥٢.

ـ وانتهى الوضع الى ذات النتيجة السيئة في معظم دول أمريكا الجنوبية التي أضحت مرتعا خصباً وأرضا بكراً للنظم الدكتاتورية، وهو ما أفقدها استقرارها السياسي، وهدم تقدمها الاقتصادي.

ـ وتحقق نفس الشيء في دول العالم الثالث Tiers-Monde، حيث شملتها الانقلابات العسكرية، خاصة في الدول الافريقية، ودون شطط في القول، فان من يستيقظ مبكراً ـ في هذه الدول المتخلفة ـ يقوم بانقلاب ضد رئيس دولته.. وهكذا.

وفي كلمات بسيطة ودقيقة يمكن القول بأن فشل تطبيق النظام الرئاسي ـ بالصورة الأمريكية ـ في هذه الدول يعود ـ أول ما يعود ـ الى اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية فالمناخ غير ملائم، والولادة متعسرة، كالولادة بالقيصرية، ومن هنا لا حياة للمولود.

واذا كنا قد فرغنا من دراسة النظام الرئاسي على هذا النحو، فان الأمر يقتضينا ان نلقي الضوء ـ ولو سريعا ـ على النظام البرلماني، وهو ما يشكل موضوع الفصل الثالث من هذا الكتاب.

الفصل الثالث
النظام البرلماني*

النظام البرلماني هو النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج.

وهذا معناه اولا أن يكون هناك تعاون بين السلطتين سالفتي الذكر وليس الفصل الشديد بينهما، وذلك لامكانية تقرير الرقابة المتبادلة بينهما. وثانيا التوازن والتساوي بينهما في القوة والاختصاصات، وثالثا ثنائية السلطة التنفيذية[٥٥٠].

وباستجماع خصائص النظام البرلماني نجده يقوم على عنصرين اساسيين هما:

العنصر الاول : ثنائية السلطة التنفيذية.

العنصر الثاني : التوازن والتعاون بين السلطات.

المبحث الثاني
ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من جهازين متميزين عن بعضهما البعض، وهما رئيس الدولة والوزارة. كل طرف في هذه السلطة سندرسه في مطلب مستقل.

---

* كتب الفصلين الثالث والرابع الدكتور نعمان الخطيب.

٥٥٠. لمزيد من التفصيل راجع:

M. Duverger: Droit constitutionnel et Institutions politiques.Montchristain. 1955, pp. 240.

Hauriou et Gicquel et Gelard: Droit Const. et Inst. Politiques ouv. cit, p. 280.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٢.

الدكتور يحي الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ١٧٠.

المطلب الاول
رئيس الدولة

يختلف رئيس الدولة في النظام البرلماني - ملكا كان أو رئيسا للجمهورية - عن شخص رئيس الوزراء. فكلاهما متميز عن الآخر بشخصيته وسلطاته ومسؤولياته.

واذا كان دور رئيس الدولة في النظام البرلماني محدوداً بالمقارنة لمثيله في النظام الرئاسي. فان الفقه ما زال مختلفا حول نطاق هذا الدور اتساعا وضيقا على النحو التالي:

- رأي يقرر سلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني. لأن اختصاصات رئيس الدولة في هذا النظام لا يتعد الحفاظ على التوازن بين السلطات بشكل صحيح، لذا فدوره هنا ادبي محض مجرد من أية سلطة فعلية. و يدعم هذا الرأي موقفهم بالحجج التالية:

١ - الوزارة هي السلطة الفعالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم. اما رئيس الدولة ولأنه غير مسؤول سياسياً بوجه عام، فلا يحق له بالتالي مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقا لقاعدة حيث تكون المسؤولية تكون السلطة La ou est la responsabilte est lautorite.

٢ - ان الملك «رئيس الدولة» في بريطانيا وهي مهد النظام البرلماني لا يقوم بأي دور فعال في شؤون الحكم. وكل ما له هناك هوالحفاظ على التعاون والتوازن بين السلطات باعتباره شعاراً ورمزا لوحدة الدولة. كل ذلك يأتي من خلال القاعدة القائلة بأن الملك يملك ولا يحكم[٥٥١].

- أما الرأي الثاني فيرى أن اشتراك رئيس الدولة - ملكا كان أو رئيسا للجمهورية - مع الوزارة في ادارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام

٥٥١- لمزيد من التفصيل راجع :

Sir Ivor Jennings: The law of the constitution ELBS. fifth ed. 1979, p. 221.
Ch. Debbasch et J. Pontier et J. Bourdon et J. Ricci: droit. Constitutionnel et Inst. Politiques. 2éd. Economica. Paris 1986, pp. 107.

الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٨.

الدكتور ادمون رباط : **الوسيط** في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٦٣٣.
الدكتور يحى الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ١٧٣.

البرلماني بشرط وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم[552].

ونحن مع عدم اقرارنا بالرأيين السابقين على اطلاقهما، فاننا نرى أن الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية، حيث تتولى العبء الاساسي في هذا الميدان وتتحمل المسؤولية، دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي قررتها أو تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التنفيذي والتشريعي، ولكن بشرط أن يتم ذلك بواسطة وزرائه. الأمر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين إلى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم.

لذلك فمن غير الصحيح القول بأن رئيس الدولة والملك في النظام البرلماني يرأس و يملك ولكن لا يحكم. فالصحيح أنه يحكم ولكن بالاشتراك مع وزرائه.

أما الحجة التي اوردها الرأي الأول القائل بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني على أساس اعتماد بريطانيا وهي موطن هذا النظام نموذجا لهذا النظام فهو رأي غير دقيق. لأنه حتى ولو سلمنا بذلك المبدأ في بريطانيا، فاننا لا نسلم به احياناً في دول اخرى.

فبريطانيا لها ظروفها وتاريخها الخاص الذي أثر في سلطة الملك، فاضعفها ونقل السلطة الفعلية الى الوزارة[553]، لذلك فالانظمة السياسية الاخرى ليست ملزمة باتباع هذه النتيجة الخاصة. سيما وأن مدة تولي الملك لسلطاته غير محددة، الأمر الذي يكسبه مهارة وخبرة قد لا تتوافر في اشخاص غيره كالوزراء[554].

٥٥٢- لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحميد متولي (المرجع السابق) ص ٣٣٠.

٥٥٣- لذلك تنص المادة ٤٠ من دستور الاردن على: «يمارس الملك صلاحياته بارادة ملكية. وتكون الارادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة» أما الدستور اللبناني فينص في مادته الرابعة والخمسين على «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه بالتوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء أو اقالتهم قانونا»

٥٥٤- من بعض الصور والاحداث التاريخية التي أدت الى اضعاف الملك في بريطانيا.
١ - قيام الثورات ضد بعض الملوك خاصة تلك التي قامت عام ١٦٤٨، ١٦٨٨.
٢ - عدم معرفة بعض ملوك بريطانيا كجورج الأول اللغة الانجليزية لانه من أصل الماني الأمر الذي لم يمكنه من حضور جلسات مجلس الوزراء ومناقشة سياساته.
٣ - السمعة السيئة وعدم الكفاءة لبعض الملوك آنذاك والتي أدت الى نفور الرأي العام ومهاجمتهم.

المطلب الثاني
الــوزارة

الوزارة هي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية ـ وهي كما ذكرنا ـ المحور الفعال المسؤول في هذا الميدان سواء كانت مسؤولية تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها، أو مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدة.

تتكون الوزارة من رئيس الوزراء رئيسا ومن عدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة. و يجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى مجلس الوزراء ليضع السياسة العامة للحكومة.

هذا و يذهب الرأي الغالب من الفقه الى أنه ليس هناك ما يمنع من حضور رئيس الدولة اثناء اجتماع مجلس الوزراء. ولكن بشرط عدم احتساب صوته ضمن الاصوات المعطاة لتكوين الاغلبية المطلوبة في المجلس[٥٥٥].

هذا و يفرق الوضع الدستوري في بعض البلاد بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري. حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء اذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة، و يسمى بالمجلس الوزاري اذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء. وهو وضع يخالف في عموميته ما هو معمول به في الانظمة البرلمانية السائدة التي تقرر أن مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكونة من رئيس الوزراء والوزراء فقط[٥٥٦].

ورئيس الدولة هوالذي يعين رئيس الوزراء والوزراء و يقيلهم. ولكن حقه مع ذلك ليس مطلقا، بل في الغالب مقيد بضرورة اختيارهم من زعماء حزب الاغلبية في البرلمان، حتى ولو لم يكن ذلك محل رضا منه شخصياً.

والسبب في ذلك أنه في النظم البرلمانية لا بد للوزارة في سبيل توليها للسلطة واستمرارها في الحكم أن تكون محل ثقة البرلمان. و يعبر عن ذلك

= ٤ ـ دقة وكفاءة الوزراء في ادارة دفة الحكم.
لمزيد من التفصيل راجع:
Sir Ivor Jennings: The law of the Const. op.cit., p. 85.
M. Duverger: Droit Const. et Inst. Politiques (ouv. cit) p.280.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٩.

٥٥٥ـ انظر: Sir Ivor Jennings op.cit., pp. 7.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٦.

٥٥٦ـ الدكتور محسن خليل: النظم السياسية ص ٢٩٠.

بقدرتها على الفوز بالاغلبية المطلوبة لذلك والا طرحت الثقة بها في أول جلسة يصوت فيها على ذلك[٥٥٧].

وتختلف الوزارة من حيث قوتها وضعفها تبعا للنظام الحزبي السائد في النظام السياسي لكل دولة.

فحيث تتعدد الاحزاب يصعب تكوين اغلبية برلمانية تدعم جماعة واحدة تنتمي لحزب واحد، وبالتالي نكون أمام ضرورة تشكيل حكومة ائتلافية مكونة من عدة اشخاص ينتمون الى عدة أحزاب لتجد أغلبيتها السائدة لها في البرلمان.

وحيث تسود الثنائية الحزبية يسهل على أحدهما تشكيل اغلبية في البرلمان، وبالتالي تكوين وزارة متجانسة من الناحية القانونية والفعلية[٥٥٨].

المبحث الثاني

التعاون والتوازن بين السلطات

يقرر النظام البرلماني علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. هذه العلاقة تفضي بالنهاية الى تحقيق التوازن بينهما. وهي تقوم في طبيعتها على تدخل السلطة التنفيذية في بعض أعمالها بالسلطة التشريعية وتدخل السلطة التشريعية في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذية من ناحية اخرى. كل ذلك سنبينه في مطلبين مستقلين.

---

٥٥٧. هذا وتعزى اغلب الهزات الوزارية وعدم الاستقرار الوزاري في النظم البرلمانية الى مثل هذا الوضع الدستوري كما ساد فرنسا فترة طويلة خاصة التي صاحبت الجمهورية الثالثة والرابعة.
لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٧.
الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والاحزاب (المرجع السابق) ص ١٣٨.

٥٥٨. لمزيد من التفصيل راجع:

Sir Ernest Barker: Political Parties and Party System in Britain.Fredrick A. Draeger. Inc. N.Y. 1952, p. 269.

الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٦٣٤.
الدكتور عبد الحميد مولي: أزمة الانظمة الديمقراطية. منشأة المعارف ١٩٦٤ ص ٤٧.
وحول دور التعددية الحزبية في الانظمة البرلمانية انظر بصفة خاصة:

J. Barthelemy et Paul Duez: Traitè de droit Constitutionnel Economica. Paris 1985, pp. 181.

المطلب الأول
مظاهر تدخل السلطة التنفيذية
في السلطة التشريعية

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بالقيام بأعمال متعددة في مجال السلطة التشريعية أهمها:

أولا: اعمال خاصة بتكوين البرلمان.

رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يدعو لاجراء الانتخابات النيابية. وتأتي تلك الدعوة عادة إما بعد حل المجلس النيابي قبل انتهاء مدته الدستورية، أو عند انتهاء المدة المقررة له. بالاضافة الى ما تقوم به الحكومة من اجراءات تتعلق بذلك كتحديد موعد الانتخابات وتحرير الجداول الانتخابية والاشراف على العملية الانتخابية والرقابة عليها[559].

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال تكوين البرلمان على مجرد هذا التكوين اذا كان بالانتخاب، بل يبدو هذا التدخل أكثر وضوحا عندما تأخذ بعض الدساتير والانظمة بمبدأ التعيين سواء في مجلس نيابي ثان ومستقل عن المجلس المنتخب، أم بالاضافة الى المنتخبين من النواب في نفس المجلس[560].

ثانيا: اعمال خاصة بانعقاد البرلمان.

البرلمانات بصفة عامة لا تنعقد بصفة دائمة ومستمرة أي طوال الفصل التشريعي. وانما هناك دورات تشريعية سنوية تقررها وتحدد مدتها الدساتير. تدعو اليها السلطة التنفيذية وتفض اجتماعاتها. هذا بالنسبة للدورات العادية[561].

ولكن قد تطرأ بعض الظروف الاستثنائية اثناء العطلة البرلمانية تستدعي

٥٥٩ـ تنص الفقرة الاولى من المادة ٣٤ من الدستور الاردني الملك هو الذي يصدر الاوامر باجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون.
كما تنص المادة ٧٣ من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني الجديد رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٦ على أن «لمجلس الوزراء اصادر الانظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام.
وتنص المادة ٦٨ من الدستور الاردني على «مدة مجلس النواب أربع سنوات.. وللملك أن يحدد مدة المجلس بارادة مكانة الى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين.

٥٦٠ـ أخذ الدستور الاردني بنظام المجلسين حيث جاء في المادة ٦٢ ما يلي: «يتألف مجلس الامة من مجلسين.. مجلس الاعيان ومجلس النواب..» أما المادة ٣٦ فتنص «الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيسا».

٥٦١ـ «للملك يدعو مجلس الامة الى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور» م/٣٤.

دعـوة الـبـرلـان لـلاجتماع في دورة استثنائية. هذا الاجتماع الاستثنائي تدعو اليه ايضاً السلطة التنفيذية[٥٦٢].

ثالثا: اعمال خاصة بالتشريع.

تقوم السلطة التنفيذية باعمال متعددة تتصل بالعملية التشريعية. تباشرها احيانا بالاشتراك مع السلطة التشريعية كالتقدم بمشروعات القوانين والموافقة والتوقيع عليها واصدارها. واحيانا بصفة مستقلة كحقها في اصدار اللوائح والانظمة التي يخولها اياها الدستور.كاللوائح التنفيذية والتنظيمية والضرورة «القوانين المؤقتة» كما تسمى في الاردن.

رابعا: الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات والتعاون بينها في ظل النظام البرلماني.

ويتقرر هذا الجمع اما بنص الدستور ـ كما ذهب اليه المشرع الدستوري الكويتي ـ أو بما جرى عليه العرف في الدول البرلمانية. اذ بهذه الوسيلة يكون للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حق حضور جلساته والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه. وكذلك الدفاع عن سياسة الحكومة. وحق التصويت على كافة المسائل المطروحة للمناقشة[٥٦٣].

خامسا: حق الحل.

يقصد بالحل انهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المحددة للنيابة. أي قبل انتهاء الفصل التشريعي.

ويعتبر حق الحل من أهم وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو يقابل في خطورته المسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان. وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين التشريعية التنفيذية.

وحق الحل ـ كما ذكرنا ـ من أخطر الاسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذية في

٥٦٢ـ «الملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الامة الى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غيرمحددة» م/٨٢.

٥٦٣ـ الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٤٥.
الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٥.
الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٤٩.
الدكتور يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ١٧٦.

مواجهة البرلمان وذلك لتمكين الحكومة من الرجوع الى الناخبين في حالات معينة، كاحتدام النزاع بين البرلمان والوزارة، أو كطريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد من وجهة نظره أن الشعب يؤيده فيها.

لقد اعطى الدستور الاردني الملك باعتباره رئيس السلطة التنفيذية حق حل مجلس الامة بمجلسيه النواب والاعيان[٥٦٤].

المطلب الثاني

مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

تباشر السلطة التشريعية هي الاخرى اعمالا في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون وتحقيقاً للتوازن بين هاتين السلطتين. ومن هذه الأعمال:

أولا: السؤال.

يقصد بالسؤال الاستفسار والاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من اعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة.

والسؤال علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير لا يتدخل فيها أي عضو آخر من أعضاء البرلمان. لذا فهو حق شخصي لعضو البرلمان الذي يجوز له أن يتنازل عنه أو أن يحيله الى استجواب اذا لم يقتنع باجابة الوزير على السؤال[٥٦٥].

لقد اعطى الدستور الاردني كل عضو من اعضاء مجلس الاعيان ومجلس النواب أن يوجه الى الوزراء اسئلة حول أي أمر من الأمور العامة[٥٦٦].

٥٦٤. تنص الفقرة الثالثة من المادة ٣٤ «للملك أن يحل مجلس النواب» أما الفقرة الرابعة فتنص «للملك أن يحل مجلس الاعيان أو يعفي أحد اعضائه من العضوية».
في نفس المعنى راجع:
Sir I. Jennings: The law of the constitution op.cit., p. 107-108.
الدكتور ادمون رباط الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٦٤٢.
الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري. دار الفكر العربي ١٩٥٣ ص ٥٧٢.

٥٦٥. الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٥٥٩.
الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: (المرجع السابق) الجزء الثاني ص ١٥٣.

٥٦٦. انظر المادة ٩٦ من الدستور الاردني.

ثانيا: الاستجواب.

الاستجواب أخطر من السؤال. فهو ليس طلب معرفة أو تناول رأي أو وصول الى حقيقة، بقدر ما هو محاسبة أو استيضاح يتضمن في طياته اتهاما للوزارة أو أحد الوزراء، قد يؤدي الى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة.

وبالرغم من أن بعض الدساتير قد اوردت النص على الاستجواب مقترنا بالسؤال، الا أنها في الغالب تخصه بالضمانات التي يجب أن يحاط استعماله بها حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء اليه.

ومن أهم هذه الضمانات عدم جواز مناقشة الاستجواب قبل مضي مدة معينة هي في الغالب ثمانية أيام على وصوله للوزير، الا اذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة[٥٦٧].

والاستجواب ليس علاقة محددة بين عضو البرلمان والوزير. وإنما يجوز لكافة اعضاء المجلس الاشتراك فيه. بل يجوز اذا ما استرد المستجوب استجوابه أن يستمر المجلس في نظره ومناقشته اذا ما تبناه أحد أعضاء المجلس. وقد يؤدي الاستجواب في النهاية الى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة باجمعها[٥٦٨].

ثالثا: حق اجراء تحقيق.

قد لا يرى البرلمان ان يستقي المعلومات من الوزراء، بل يقوم هو بنفسه بالاطلاع على أمر معين والاتصال بالاطراف المعنية، وذلك ليتسنى معرفة الحقيقة وتقدير الامور بدقة.

ولكن البرلمان في هذه الحالة لا يقوم بهذا العمل بكامل اعضائه، بل يعهد بذلك الى بعض لجانه سواء منها الدائمة او المؤقتة التي تشكل خصيصا لذلك.

ويحصل التحقيق في أغلب الاحيان لفحص الطعون المقدمة بشأن صحة نيابة أحد اعضائه أو للوقوف على عيوب وانحرافات بعض الاجهزة العامة.

رابعا: اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان.

لقد رأت بعض الدساتير أن يتم اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان

٥٦٧- يلاحظ أن اغلب الدساتير تشترط مرور ثمانية أيام باستثناء حالة الاستعجال المشروطة بموافقة الوزير.

٥٦٨- هذا ووفقا لما تنص عليه المادة ٩٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب أنه «لكل عضو في هذا المجلس أن يطلب من الحكومة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس».

وحده، كما كان عليه الحال في فرنسا في ظل دستوري ١٨٧٥، ١٩٤٦، والاتحاد السوفييتي ولبنان. أو بالاشتراك مع الشعب كما هو الحال في الدساتير المصرية الأخيرة ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١.

خامسا: المسؤولية الوزارية السياسية.

اذا كان جزاء المسؤولية المدنية هو التعويض، والجنائية هو العقاب، فان جزاء المسؤولية السياسية هو الاستقالة.

والمسؤولية السياسية مقررة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزراة باجمعها. لذلك فهي اما أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده، أو تضامنية تقع على هيئة الوزارة باجمعها نتيجة اعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لاعماله باعتباره رئيساً لهذه الهيئة.

وتتقرر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها. فاذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فيجب عليه الاعتزال. أما اذا كان في مواجهة الوزارة جميعها أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة ان تستقيل[٥٦٩].

وإذا كانت المسؤولية الوزارية تعتبر أكبر دليل على مدى العلاقة التي تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، فان هذه المسؤولية غالبا لا تتقرر الا أمام المجلس المنتخب، دون المجلس الآخر المعين إذا كان النظام السياسي يأخذ بنظام المجلسين النيابيين[٥٧٠].

سادسا: الاتهام الجنائي.

تعطي بعض الدساتير البرلمانية المجلس النيابي الحق في اتهام رئيس الدولة أو الوزراء جنائيا فيما يرتكبون من جرائم تتعلق باداء وظائفهم.

من تلك الدساتير الدستور الاردني الذي يبين أن الوزراء يحاكمون أمام مجلس عال، على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم. ثم أوضح طبيعة جهاز الاتهام الذي هو عبارة عن مجلس النواب. أما جهاز الحكم

٥٦٩. تنص المادة ٥١ على أن «رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة. كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن اعمال وزراته». كما تنص المادة ٥٣ فقرة ٢ من الدستور الاردني على أنه «اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها أن تستقيل» أما الفقرة الثالثة فقه نصت على أنه «اذا كان قرار عدم الثقة خاصاً باحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه».

٥٧٠. تنص المادة ٥٣ على أنه «تطرح بالوزراء أمام مجلس النواب».

فـهـو المجـلـس الـعالي المكون من رئيس مجلس الأعيان رئيساً وثلاثة اعضاء من مـجلس الأعيان وخمسة من قضاة محكمة التمييز التي هي اعلى محكمة نظامية في الاردن[٥٧١].

٥٧١- انظر المواد ٥٥-٥٩ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢.

الفصل الرابع
التعدد الحزبي وأثره على الانظمة السياسية الغربية

المعنى العام للتعدد الحزبي هو الحرية الحزبية. بمعنى أن يعطي أي تجمع - ولو بشروط معينة - الحق في التعبير عن نفسه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة، على ضوء التناقضات التي يحتويها كل مجتمع من المجتمعات السياسية، ليتم من خلاله الوصول الى خير الأطر التي تسمح بسيادة مفهوم التنافس السياسي من أجل الوصول الى السلطة أو المشاركة فيها[٥٧٢].

أما المعنى الخاص لنظام الأحزاب المتعددة، فهو الذي يشير الى وجود ثلاثة أحزاب فأكثر، كل منها قادر على المنافسة السياسية والتأثير على الرأي العام من خلال تنظيم ثابت ودائم يكسبها قوة واستقرارا، ويميزها عن غيرها من التجمعات المائعة وغير الثابتة التي كثيرا ما وجدناها في دول أوروبا الوسطى بين عامي ١٩١٩-١٩٣٩، وما زالت قائمة في أغلب دول آسيا وافريقيا وأمريكا اللاتينية[٥٧٣].

لهذا، فاذا كان التعدد الحزبي يعكس التنقاضات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فانه أيضا يرى أن حل أي مشكلة ناتجة عن ذلك، لا يكون الا من خلال تقابل المصالح والأيديولوجيات التي تقودها تنظيمات ثابتة قادرة على

٥٧٢- — J.G. Gumm: Theories of electoral system. Midwest Jornal of Political Science II 1958. P.359.
— Hauriou, Gucquel, et Gelard. ouv.cit. P.283.
الدكتور حامد ربيع: علم النظرية السياسية (على الآلة الكاتبة) ١٩٨٠ ص ٣١٤.

٥٧٣. Duverger, M, ouv. cit. P. 259.
ويمكن ان نذكر بأن الوضع الحزبي في البلاد العربية يتسم الى حد بعيد بهذا الحال. دستور المملكة المغربية يعترف بأهمية الاحزاب وضرورتها ودورها الفعال. الا أن احزاب المعارضة هناك لا تشعر دائما بالارتياح الكامل. في الاردن الاحزاب مشروعة دستوريا، ولكن واقعيا لا احزاب، وان كانت الحكومة قد انشأت حزب الاتحاد الوطني الأردني في ١١ تشرين الثاني عام ١٩٧١، الا أن ذلك يشبه صنع الأحزاب وليس تعددها. اليمن الشمالي وليبيا «من تحزب خان» منع دستوري وتشريعي. الجزائر واليمن الديمقراطية الشعبية وموريتانيا نظام الحزب الواحد، الكويت يرفضها بعد قرار وزير الداخلية والدفاع. مصر تعدد بقانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧. لمزيد من التفصيل راجع. الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والاحزاب. بيروت: نشر عويدات ١٩٧٢ ص ١٢٧ وما بعدها.

٥ - قام باعداد وتاليف موضوعات هذا الفصل الدكتور نعمان أحمد الخطيب.

المنافسة السياسية من خلال الوسائل الشرعية الدستورية. وبهذه الصفات يتميز التعدد الحزبي Multiparty System عن اللاوجود الحزبي Non Partisanship[٥٧٤].

ويؤثر نظام الأحزاب المتعددة تأثيرا فعالا في النظام السياسي الذي يسود فيه، فيطبعه بطابع معين يختلف فيه عن الأنظمة التي تسود فيها الثنائية الحزبية، ومن باب أولى نظام الحزب الواحد. كل ذلك يبدو واضحا على العلاقة بين السلطات ومبدأ الفصل بينها.

هذا، وبالرغم من الانتقادات المختلفة التي وجهت لنظام الأحزاب المتعددة، الا أنه ما زال شائعا في كثير من دول العالم المتمدينة .ولعل ذلك يرجع كما ذكرنا الى مختلف التناقضات الأيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية الموجودة في هذه المجتمعات، والتي تتمثل بالتالي على شكل خصومات سياسية تدور بين مجموعات منظمة، يضمن لها نظام الانتخاب السائد القدرة على التشبث بشخصيتها والاستمرار في المنافسة السياسية.

وحتى نغطي صورة واضحة عن علاقة النظام الحزبي بالانظمة السياسية الغربية فاننا نقسم هذا الموضوع الى مبحثين متعاقبين:

المبحث الأول :

وندرس فيه التعدد الحزبي والأنظمة السياسية الغربية.

المبحث الثاني :

وندرس فيه الثنائية الحزبية والانظمة السياسية الغربية.

٥٧٤- Fred Greenstien: The American party system, and the American people. N.J. 1963. pp. 127.

المبحث الأول
التعدد الحزبي
والأنظمة السياسية الغربية

يصعب عادة في نظام الأحزاب المتعدد أن يفوز أحدها بالأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يجعل من الحكومات المعايشة لهذا النظام، حكومات ائتلافية ضعيفة تتكون من عدة أحزاب، وذلك لحاجتها لأغلبية برلمانية تمكنها من تشكيل حكومة، ثم البقاء والاستمرار في الحكم٥٧٥.

ويختلف تأثير الأحزاب على صاحب السلطة التنفيذية باختلاف نظم الحكم

فحيث يكون نظام الحكم برلمانياً، فان رئيس الوزراء الذي لا يجد في البرلمان أغلبية يرتبط بها حزبياً، تقويه وتؤازره، فانه يبقى وزراؤه تابعين للبرلمان، مهمتهم فقط تنفيذ ما تصل اليه مجموعة الأحزاب **المؤتلفة** من قوانين وما تملى عليهم من برامج، ليصبح البرلمان في هذه الحالة صاحب السلطة، و يتحول الوزراء الى مجرد مندوبين يمارسون الحكم وفق ما يصدره اليهم البرلمان من أوامر وتعليمات، الأمر الذي يقرب هذا النظام من حكومة الجمعية، مثلما حدث تماماً للنظام البرلماني الفرنسي في ظل الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥ ٥٧٦.

فقد أدت كثرة الأحزاب وتعددها في فرنسا الى استحالة قيام أغلبية برلمانية متجانسة، مما أدى الى فشل النظام البرلماني وانقلابه الى نظام أقرب الى حكومة الجمعية.

فحيث تتعدد الاحزاب، يتعذر انفراد حزب واحد بالحكم، وبالتالي تصبح الحكومات ائتلافية، تضم أحزاباً مختلفة لا تتلاءم مع أصول النظام البرلماني وما يفرضه من تضامن بين أعضاء الوزارة.

---

٥٧٥. استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٦. انظر كذلك:
الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٠٤.

٥٧٦. استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٨. انظر كذلك:
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٩.

فتقرير السياسة العامة للحكومة البرلمانية يكون من سلطة مجلس الوزراء، واذا لم يكن هذا المجلس متجانساً، فانه يستحيل عليه وضع سياسة ثابتة منسجمة. كما أن الوزارة الائتلافية تكون قصيرة العمر بسبب كثرة ما يحدث من خلافات واسعة بين الأحزاب المكونة للوزارة، مما يعرضها بصورة دائمة الى الانهيار، لذا يوصف النظام البرلماني الذي يعايشه التعدد الحزبي بعدم الاستقرار الوزاري[٥٧٧].

أما عندما تتعدد الأحزاب السياسية في ظل نظام رئاسي، فان رئيس الجمهورية - خاصة اذا تميز بشخصية أكثر من تميزه بحزبه - يستطيع أن يكتسب نفوذاً وتأثيراً ضخماً على سير العملية السياسية.

هذا بالاضافة الى سلطاته الواسعة التي يمنحه اياها النظام الرئاسي، في الوقت الذي يكون فيه البرلمان مفككاً وضعيفاً بسبب توزيع مقاعد البرلمان ما بين الاحزاب وعدم تماسكها[٥٧٨].

و يزداد نظام التعدد الحزبي تأثيراً على الفصل بين السلطات بزيادة درجة الجمود وعدم المرونة التي تتصف بها غالباً الأحزاب السياسية في حالة التعدد، وهذا بدوره له أثران:

- **أثر على السلطة التشريعية (البرلمان)، حيث يزيد من سلطان الحزب على نوابه، وذلك راجع الى علاقة التعدد الحزبي بنظام الانتخاب النسبي ذي الدوائر الانتخابية الواسعة التي تفقد النائب صلته بالناخبين وتقوي نفوذ الحزب عليه، مما يشعره دائماً بأنه مدين للحزب الذي رشحه ودعمه في الانتخابات. لذلك فهو يعد نفسه ممثلا للحزب أكثر مما يعد نفسه ممثلا للدائرة الانتخابية[٥٧٩].**

- الأثر الثاني والذي يترتب على جمود الأحزاب وسيطرتها على رجال السلطة في

٥٧٧- وكما انحرف النظام البرلماني ناحية حكومة الجمعية في فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة (١٨٧٥-١٩٤٠)، فقد مال أيضا الى ذلك في عهد الجمهورية السابقة (١٩٤٦-١٩٥٨). وكان عدم استعمال حق الحل من قبل الحكومة سببا يضاف الى تعدد الاحزاب في ضعف الحكومة وسمة تميزها في هذه الظروف. لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٤٩.

٥٧٨- Hauriou, Gicquel, et Gelard, (ouv.cit). p.282.
Duverger: Les Partis Partis Politiques, (ouv.cit). p. 452.
انظر كذلك: الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٦١٣.
الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٣٨٦.

٥٧٩- راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٨٠.

حالة التعدد، ما ينعكس على ضعف التماسك الائتلافي لمجموع الاحزاب، سواء كانت في الحكم أم في المعارضة، وايجاد فصل آخر للسلطات يقوم على مستوى أفقي من خلال استئثار كل حزب بوزارة أو أكثر من الوزارات، مما يؤدي الى جعل مجلس الوزراء شبيه باجتماع كبار الاقطاعيين تحت السلطة الاسمية لرئيس مجلس الوزراء. فلا يتركز تفكيره وسعيه لرسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، بقد ما يهمه جمع شتات المجلس ومحاولة التوفيق بين أعضائه، ضماناً لبقاء الوزارة واستمرارها في الحكم.

وسيراً مع مضمون هذا التقديم العام للعلاقة بين التعدد الحزبي وكل من النظامين البرلماني والرئاسي، يبين لنا أنه حتى نضفى على هذه العلاقة شيئاً من الوضوح. فاننا نقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول : ونتناول فيه الحكومة (الوزارة) والتعدد الحزبي.

المطلب الثاني : وندرس فيه المعارضة والتعدد الحزبي[٥٨٠].

المطلب الأول
الحكومة والتعدد الحزبي

يتميز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي بخصائص متعددة، ذكرناها ونحن نقدم هذا الكتاب من الدراسة[٥٨١].

---

٥٨٠. الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٣٧٦. ولمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٧.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٠.

٥٨١. هذه الخصائص:
* ثنائية الجهاز التنفيذي. رئيس الدولة يسود ولا يحكم، والوزارة هي الطرف الرئيسي والفعال.
* المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان.
* التوازن بين البرلمان المنتخب والحكومة التي تستطيع حله.

انظر بالتفصيل ما بيناه سابقا ص ٣٥١. وانظر كذلك:
استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٨١.
الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٧.
الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٥٩١.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٢.

ومن جملة هذه الخصائص تبين لنا أن الحكومة (الوزارة) هي المحور أو القاعدة التي يقوم عليها النظام البرلماني. فهي الجهاز الفعال في السلطة التنفيذية، وهي المسؤولة أمام البرلمان، وهي التي تملك حق حل البرلمان.

ومع أهمية هذا الجهاز وخطورته، الا أننا نراه في ظل تتعدد فيه الاحزاب ـ كما أسلفنا ـ يبدو مفككاً غير منسجم، وذلك لتكوينه الائتلافي، الذي يزيده تعقيداً وعدم استقرار.

لذا سنبين في هذا المطلب موضوعين. الموضوع الأول وهو المساويء التي تترتب على الحكومات الائتلافية بصورة عامة، والموضوع الثاني عدم الاستقرار الوزاري الذي يصاحب التعدد الحزبي في ظل النظام البرلماني. وكل موضوع من هذين الموضوعين سنبحثه في فرع مستقل.

الفرع الأول

الحكومة الائتلافية : مساوئها

اذا تعددت الاحزاب فانه يصعب على أحداها تكوين أغلبية برلمانية تقويه وتعضده، ليتمكن من تشكيل وزارة متجانسة قوية تستطيع أن تتحمل تيارات النقد والاسئلة والاستجوابات التي تصل الى طرح الثقة به وبوزارته.

لذا تعمل الاحزاب في هذه الحالة الى اقامة بعض التكتلات داخل البرلمان من أجل دعم أحد الأحزاب القوية، ليتمكن رئيسه من تشكيل وزارة توزع الوزارات على أعضاء هذا الائتلاف، كل حسب أهميته وعلى ضوء ما أحرزه من مقاعد في البرلمان. لذا توصف هذه الحكومات بالائتلافية.

الحكومات الائتلافية مصدر ضعف قومي:

وأهم ما تنعت به الحكومات الائتلافية في النظم البرلمانية أنها مصدر خطير من مصادر الضعف القومي.

فالجمود الذي تتصف به الأحزاب السياسية في ظل نظام التعدد الحزبي، ينعكس على رجالها الذين بعثت بهم الى كراسي السلطة. وهذا بدوره يسبب الاحتكاك المستمر سواء بين أعضاء البرلمان أو أعضاء الحكومة. لذا تتهم هذه الوزارات دائما بأنها عاجزة عن اتخاذ القرارات السياسية القوية.

المساومات النفعية:

تجري الأحزاب السياسية مساومات تمهيدية من أجل الاشتراك في الائتلاف الحكومي. كل يعرض مطالبه و يبين وجهة نظره في أي مسألة من المسائل التي يراها جديرة بالأهمية.

لذا فكثير من الأحزاب تستغل هذه المساومات لغرض مطامعها وأخذ تعهد من رئيس الائتلاف بالعمل على تنفيذ خطة معينة، فيما لو تم هذا الائتلاف وتشكل به المجلس الوزاري. هذا السلوك الذي تسلكه الأحزاب عادة في مثل هذا الحال يؤدي الى تأخير تشكيل الوزارة الائتلافية.

لذا، فان المساومات النفعية الطو يلة، والتي تسبق تكو ين الائتلاف وتمهد له، لا تعطي عملية تأليف الوزارة - كما يصفها الفقه - الا صبغة السلوك السياسي الذي لا مبدأ له[٥٨٢].

سيطرة بعض الأحزاب الصغيرة:

يضمن نظام الانتخاب النسبي - كما رأينا - تمثيل الأحزاب الصغيرة في البرلمان. فيلاحظ أن تشكيل الوزارات الائتلافية قلما يتم دون اشتراك هذه الأحزاب. فبعض هذه الأحزاب يريد أن يثبت وجوده وايديولوجيته خاصة اذا كان ذا فكر أو مذهب. لذا فكثير ما تنشأ الخلافات ما بين هذه الأحزاب و بين الوزارة الائتلافية - وغالبا في ظروف صعبة - مما يؤدي بالثانية الى موقف حرج قد تستلم فيه لهذه الأحزاب فتزيد من سيطرتها.

أما في حالة رفض الائتلاف الحكومي لسياسة بعض الأحزاب الصغيرة وما تمليه من شروط ومطالب، فيقرر عدم استسلامه حتى ولو أدى بالائتلاف الى الانهيار بسبب فقدانه للاغلبية المطلوبة في البرلمان. وتقرير حجب الثقة عنه[٥٨٣].

الفرع الثاني

عدم الاستقرار الوزاري

اختلفت الآراء حول تقييم نظام الأحزاب المتعددة. فمنهم من انتقده بشدة، ومنهم من أبرز ميزاته، حيث يعكس بشكل صحيح وحقيقي كافة

٥٨٢- Often long, devious and brazen coalition bargining has given the process of forming a cabinent a color of unprincipled political behaviour.

انظر الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٥٣.

٥٨٣- لمزيد من التفصيل وخاصة الائتلاف الحزبي في سو يسرا راجع:
الدكتورة نبيلة عبد الحليم (المرجع السابق) ص ١٦٩-١٨٥.

اتجاهات الرأي العام والمجتمع. ولذا فهو يؤكد المبادىء الديمقراطية أكثر من غيره من الأنظمة الحزبية. فطالما كان الحكم للشعب، فان لكل جماعة منه أن تعتنق ما تشاء من آراء وتدافع بالطرق القانونية عن معتقداتها، وأن تحاول كسب الأنصار والوصول الى مقاليد الحكم، بالاضافة الى ما يوفره هذا النظام من مجالات واسعة للناخب في الاختيار أو الانتماء السياسي[٥٨٤].

ومع ذلك فقد وجهت لنظام التعدد الحزبي انتقادات، وهي بصفة خاصة تتعلق بمعايشة هذا النظام للنظام البرلماني.

ففي ظل هذين النظامين ـ يصعب كما ذكرنا ـ على أي من الأحزاب المتنافسة احراز الأغلبية المطلقة للمقاعد البرلمانية، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة تشكيل وزارة ائتلافية مع ما يصاحبها من تعقيدات وتوزيع للمسؤوليات وعدم استقرار وزاري نتيجة لاختلاف مصالح كل حزب من هذه الأحزاب، وسعيه لتحقيقها ولو على حساب الحزب الآخر، أو حتى على حساب الصالح العام. وهو ما يزيد هذا التآلف ضعفا، و يجعله عرضة للاهتزاز والانهيار[٥٨٥].

ولا تقتصر المساوىء والأضرار الناتجة عن التعدد الحزبي على عدم الاستقرار الوزاري في ذاته، بل تمتد الى ما ينتج عن ذلك من الناحية الادارية والسياسية.

فمن الناحية الادارية، يؤدي عدم الاستقرار الوزاري بالوزير (وهو الرئيس الاداري الأعلى لوزارته) الى أن يترك الوزارة أحيانا قبل أن يتاح له الوقت الكافي لتنفيذ السياسة العامة للحكومة، بل حتى مجرد الالمام بالمسائل التي تتطلب منه انجازها. وهذا يؤدي بطبيعة الحال الى اختلال أعمال الادارة، وشل المشروعات العامة، وتكبيد الخزانة العامة كثيرا من النفقات على مشروعات قد لا تتم بسبب عدم موافقة الحكومة الجديدة عليها. حدث ذلك في بناء حصون ماجينو

---

٥٨٤. Austin Ranney: The governing of men op.cit., p.269.

انظر كذلك:

استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٦.

٥٨٥. ولقد تجلى عيب تعدد الأحزاب بصور واضحة في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث لم تكن الوزارة تمكث في الحكم الا شهورا معدودة، وكانت القرارات لا تتخذ الا بعد مشاورات معقدة وشاقة، مما كان له بالغ الأثر في عدم الاستقرار السياسي والفوضى التي لحقت بفرنسا في هذه الفترة. انظر:

أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٧.

انظر كذلك:

الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والأحزاب (المرجع السابق) ص ١٣٨.

الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ١٤٣.

Mgino التي كلفت الحكومة الفرنسية أكثر من ألف مليون من الجنيهات قبل الحرب العالمية الثانية دون اتمامها أو الاستفادة منها[٥٨٦].

أما من الناحية السياسية: فهي التي تترتب من جراء فقدان الوزراء للشعور بالمسؤولية بسبب عدم توافر روح الاستقرار الوزاري الذي يدعوهم للاستمرار بالعطاء والعمل. وخاصة اذا ما علمنا أن سقوط الوزارة يعفي الوزير من المسؤولية السياسية عن تصرفاته في الوزارة المستقيلة، حتى ولو اشترك في الوزارة الجديدة[٥٨٧].

كذلك فان عدم التجانس الوزاري يجعل رئيس الوزراء في مركز دقيق وصعب. فهو غير واثق من تابعيه - اعضاء الوزراء - اذ أنهم يستطيعون أن يخذلوه في أي وقت من الأوقات، ولا غرابة. فهو دائما مهتم بالحفاظ على وزارة مترابطة قائمة، أكثر من اهتمامه بادارة شئون الدولة. فالحفاظ على بقاء الوزارة بالنسبة له يبدو أكثر أهمية من المصلحة القومية العامة. كل ذلك يؤدي الى خلق نوع من التصنيع في السياسات العامة التي ينتهجها مجلس الوزراء، مما يوسع من ميدان التهريج والانحراف والمجاملة، فيدفع بسياسة الدولة الى نوع من اللاطبيعية[٥٨٨].

جمود الاحزاب :

وفي جو تتعدد فيه الأحزاب، يبرز الفقه ظاهرة هامة تدور حول ميل الأحزاب في ظل هذا النظام الى الجمود، الذي يتبعه نظام صارم يفرض على الأعضاء، فيحرمهم من حرية التعبير عن رأيهم الشخصي، وبالتالي يحولهم الى مجرد آلات ناطقة لمشيئة القادة والقائمين على زعامة الحزب. هذا لا ينعكس فقط على النواب، بل يمتد الى الوزراء أنفسهم، حيث يلتزمون بتنفيذ ارادة الحزب

٥٨٦- الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات الشعبية (المرجع السابق) ص ٦٩.
انظر كذلك:
Leon P. Baradat: Political Ideologies, op.cit., p. 136.

٥٨٧- الدكتور عبد الحميد متولي: أزمة الانظمة الديمقراطية (المرجع السابق) ص ٤٧.
انظر كذلك:
Sir Erlnest Barker: Political Parties and Party system in Braitain, op.cit., p. 197.
Leon P. Baradat: op.cit., p.135.

٥٨٨- اذا استثنينا حزب المؤتمر في الهند، فانه في ظل هذا النظام لا يستطيع أي حزب الحصول على اغلبية مطلقة داخل البرلمان، ليتمكن بعدها من تشكيل وزارة متجانسة من رجال الحزب.
Curtis, (M).: Comparative government and Politics, op.cit., p. 160.
Ranney, (A): The governing of men, op.cit., p. 353.
الدكتور وحيد رأفت ووايت ابراهيم: القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٨٣.

الذي كان وراء ترشيحهم للمنصب. فيضطر الوزير الى ملء المناصب الرئيسية في وزارته من أنصار الحزب ومؤيديه. وهذا بدوره يؤدي الى تنازع الأحزاب على الوزارات الرئيسية، مما يسبب كثيرا من المشاكل التي غالبا ما تكون رواء تعطيل تشكيل الوزارات مددا طويلة، كما حدث في فرنسا وايطاليا ومصر في أواخر حياة دستور ١٩٢٣[٥٨٩].

انحرافات الاحزاب:

تبقى الأحزاب السياسية في اطار المشروعية العامة، ما دامت تؤدي أدوارها داخل الصالح العام المنظم بالقوانين واللوائح والقرارات، والتي يفترض فيها أن تكون ملبية لاحتياجات الأفراد، ومعبرة عن آمال الرأي العام.

ولكن هل تبقى الأحزاب السياسية دائما بهذا الاطار المثالي؟

ان الاحزاب السياسية بمثل ما تعبر عن الرأي العام، فهي وليدته. ولذلك يجب أن تستغل لخدمته والتعبير عنه، لا أن تصبح أداة للعبث بالعقول، أو أن يكون هدفها تعميق الخلافات والتفرقة بين الاتجاهات.

لذلك فما دامت الأحزاب تؤدي دورها ضمن مبدأ المشروعية والصالح العام، فانها تبقى مثالية بعيدة عن النقد. وهذا هو الوضع العادي لما يجب أن تكون عليه هذه المؤسسات.

وانحراف الأحزاب السياسية لا يعني مخالفة النظام العام. لأن للأحزاب مبررات للوجود، وممارسة التعبير عن الرأي واجتذاب الاتجاهات وتعميق مفهوم التفكير المشترك عند الجماهير، من خلال أيديولوجية معينة - في أغلب الأحيان - فاذا ما أغفل الحزب هذه المفاهيم والواجبات، وتعدى حدود هذه الأيديولوجية، لا يعتبر منحرفا فحسب، بل غير مشروع Illegal.

فما هو الانحراف اذن؟

الانحراف هو الخروج عن الاطار العام لمقتضيات وآمال الرأي العام، عن طريق تبني بعض الوسائل الذاتية لبلوغ هدف خاص أو تحقيق مصالح شخصية لبعض الأعضاء. ففي هذه الحالة يتحول الحزب كما يقول الفقيه الفرنسي بيردو Burdeau من وسيلة لتنشيط التأملات الفردية، الى أداة للعبث بالعقول[٥٩٠].

والأحزاب السياسية بانحرافها هذا، قد تكون مدفوعة باعتبارات شخصية

٥٨٩- أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٨.
انظر كذلك:
الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٢٥٦.

٥٩٠- Burdeau, (G) Traité de science Polntiques, Tomè III (ouv.cit) p. 279.

لزعامتها وقادتها، كما هو الشأن في التنظيمات الفاشية لكل من الحزب النازي الالماني والحزب الفاشستي الايطالي، وكانت الى عهد قريب ـ مع الاختلاف في الطبيعة والهدف ـ قائمة في مصر قبل قيام ثورة ٢٣ يولوي ١٩٥٢، وحلها بقرار الثورة الصادر في ١٦ يناير ١٩٥٣[٥٩١].

وليست الاعتبارات الشخصية وحدها هي سبب انحراف الأحزاب عن أهدافها في تنقية وتوجيه الرأي العام، بل قد تكون المثالية الحزبية نفسها عند بعض الأحزاب سببا من أسباب الانحراف الجزئي.

فالاحزاب السياسية كما يقول بيردو ـ «ليست جمعيات همها الوحيد البحث المجرد والوقوف موقف اللامبالاة من بعضها البعض، وانما غرضها السلطة، ومناقشة الأحزاب الأخرى، بتبنيها البدائل المختلفة التي قد توافق أولا توافق اتجاهات كثيرة للرأي العام». بل أكثر من ذلك، أنها تعمل أحيانا على تقوية الخلاف في حركتها، والا فانها توصف كما يقول بيردو ـ بالشلل والعقم[٥٩٢].

وليست الخطورة في النهاية مقصورة على تجسيد وتمثيل الخلاف وتبنيه داخل الرأي العام، ولكن في الادعاء بشمولية هذا التمثيل. لأن المعنى الحزبي لا يتأكد وتتحدد معالمه، الا بوجود أحزاب أخرى معارضة، كل منها يتحمل مسؤوليات هذه الخلافات في سعيه لتحقيق الكسب السياسي المقصود[٥٩٣].

٥٩١ـ انظر استاذنا الدكتور محمود حلمي: ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، الطبعة الاولى ١٩٧٠ ص ٢٠٤ وما بعدها.

أما بعض الاحزاب العربية عامة واللبنانية خاصة ـ وبالرغم من انصافها بوصفها بطابع الشخصية، الا أن الحقيقة تدل على أن شخصيتها هذه تخفي وراءها الكثير مما كان سببا في تمزق الأمة العربية الاسلامية في مطلع القرن العشرين وقبله، وما زالت تمثل قلاعا لخدمة الامبريالية والشهوات العدوانية التي تلازم دول الشرق والغرب على حد سواء. انظر:

الاستاذ جوزيف طانيوس: الكتائب اعرفوهم اولا. مقال بمجلة الطليعة. يوليو ١٩٧٥، ص ٧٩ـ٩٠.

وأهم الاحزاب اللبنانية: الحزب القومي السعدي، حزب الاتحاد الدستوري، حزب الكتلة الوطنية، حزب الكتائب، حزب النجادة، حزب النداء القومي، الحزب التقدمي الاشتراكي، حزب الوطنيين الاحرا، الحزب الديمقراطي، الحزب الشيوعي، حزب البعث العربي الاشتراكي، لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق) ص ٨٩٦.

الدكتور حمدي الطاهري: سياسة الحكم في لبنان ١٩٦٦ (رسالة) ص ٢٤١.

٥٩٢ـ Burdeau, (G): Traité de science politiques. Tomé III (ouv.cit) p. 279.

٥٩٣ـ من أهم الدول التي يسود فيها نظام التعدد الحزبي في الوقت الحاضر: بلجيكا، كندا، الدنمارك، فنلندا، المانيا الغربية، ايطاليا، فرنسا، اليونان، ايسلندا، الهند، اسرائيل، اليابان، لبنان، لكسمبرج، المكسيك، النرويج، سويسرا، وهولندا، ايرلندا، والسويد.

Enc:clopaedia Britannica, Book of the year, 1980. London. New York, pp. 577.

المطلب الثاني
المعارضة والتعدد الحزبي

تختلف طبيعة المعارضة ومن ثم دورها في نظام التعدد الحزبي عنها في نظام الثنائية. فحيث تتسم المعارضة في نظام الثنائية الحزبية بالفعالية والوضوح والاعتدال، فانها تبدو على غير ذلك في نظام الأحزاب المتعددة.

وطبيعة المعارضة من حيث القوة والوضوح أو الضعف والتعقيد لا تتأثر بالنظام الحزبي السائد فحسب، بل أيضا بالبعد الأيديولوجي.

لذا سنقسم دراستنا لهذا المطلب الى فرعين:

الفرع الأول: وندرس فيه النظام الحزبي والمعارضة.

الفرع الثاني: وندرس فيه البعد الأيديولوجي والمعارضة.

الفرع الأول
النظام الحزبي والمعارضة

الأنظمة الحزبية في العالم المعاصر لا تتعدى ثلاثة، بيناها ونحن نقدم سابقاً نظام الحزب الواحد، نظام الحزبين أو كما يطلق عليه أحيانا بنظام الثنائية الحزبية، وأخيرا نظام الأحزاب المتعددة أو نظام التعدد الحزبي.

والكلام عن المعارضة في ظل نظام الحزب الواحد تناولناه بالتفصيل في مؤلفنا المتخصص، حيث قلنا فيه أن ما يسمى بالنقد والنقد الذاتي، لا يتطابق من قريب أو بعيد مع مفهوم المعارضة الخارجية الحرة المأخوذ بها في الديمقراطيات الغربية. أما المعارضة بمفهومها السليم، فقد أخذت بها وشجعتها الأنظمة النيابية الغربية سواء منها ما تبنى نظام التعدد الحزبي أو نظام الثنائية الحزبية، وان كانت تختلف طبيعتها كما ذكرنا في الأولى عنها في الثانية.

فكما تتميز حكومات الحزبية المتعددة بضعفها وتفككها وعدم تماسكها، فان المعارضة أيضاً تتألف من عناصر مختلفة، بل أحياناً متنافرة لا يجمعها سوى بعدها عن الحكم، ومحاولة النيل من الحكومة الائتلافية. فلا تصل المعارضة في ظل نظام التعدد الى القوة والانسجام اللتين تتميز بهما المعارضة في نظام الثنائية الحزبية، وذلك بسبب افتقار الأولى لجهاز واحد يقوم بهذه المهمة.

وجانب المقارنة بين المعارضة في نظام الثنائية ونظام التعدد لا يقتصر على وجه القوة فحسب، بل أيضا يتناول مدى الاعتدال والوضوح في كلا النظامين.

فالمعارضة في النظام الحزبي الثنائي وبرغم ضخامة وقوة جهازها في مواجهة الحزب الحاكم، الا أنها تتخذ طابع الاعتدال في النقد والاستعداد لتقديم البدائل الواضحة، التي ترى أنها قادرة على القيام بتنفيذها في المستقبل فيما لو تسلمت زمام الحكم.

أما في نظام التعدد الحزبي فالحال ينعكس تماما، حيث لا ترى المعارضة أي حرج أو شعور بالمسؤولية أمام الرأي العام فيما لو قصرت في تنفيذ الوعود التي قطعتها على مجموع الناخبين أثناء انتقاداتها للحزب أو الأحزاب الحاكمة. وبالتالي تأتي انتقاداتها حادة وعنيفة، بالاضافة الى ما تتصف به من غموض وعدم وضوح بسبب تعدد أطرافها من جهة، وضعف الخط الفاصل بينها وبينالحكومة من جهة أخرى[٥٩٤].

ومما يزيد المعارضة في ظل نظام الأحزاب المتعددة غموضا وعدم تحديد طبيعتها المزدوجة التي تضع الحزب الحاكم أمام نوعين من المعارضة. المعارضة الخارجية التي تمارسها أحزاب الأقلية الخارجة عن الائتلاف الوزاري، والمعارضة الداخلية والتي يقودها مجموعة الأحزاب المؤتلفة مع الحزب الحاكم، حيث توجه اليه الانتقادات من حين لآخر. وليس هذا بهدف التصحيح أو الدعوة التي تبني برنامجا معينا، بقدر ما هو يهدف تحميله مسؤوليات الأخطاء التي قد تقع فيها الحكومة الائتلافية[٥٩٥].

المعارضة المتقطعة :

اذا كان عدد الأحزاب يلعب الدور الرئيسي والهام في تحديد دور وطبيعة المعارضة، فان لبعض التحالفات الحزبية واتساع قواعدها أثرا في ذلك، وان لم يرق الى نفس التأثير العددي في هذا المجال.

٥٩٤- Duverger, (M): (ouv.cit) p. 455.
Duverger (M) Les partis Politiques (ouv.cit) p. 456.

انظر كذلك:

الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٦١٣.

الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٩.

٥٩٥- لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٣٩٩.

الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ١٤٧.
Duverger. M., (ouv.cit) p. 456.

انظر كذلك مقال: مستقبل حكومة بيغن - الاهرام العدد ٣٤٨٥٥ - ٨٢/٥/١٨ ص ٧.

فالدور الذي تؤديه المعارضة من خلال حزب صغير مثلا، ذي قاعدة صغيرة وضيقة، ليس بنفس الدور الذي يؤديه حزب ذو قاعدة عريضة تضم مصالح واتجاهات متعددة.

فالمعارضة التي يقودها الحزب الصغير - ان صحت التسمية - تتصف غالبا بالصلابة والجمود وعدم الاتزان، نظرا للطبقة الواحدة التي تمثله. ذلك بعكس الحزب الكبير ذي القاعدة الواسعة التي تضم المصالح المتعددة التي تخفف من تهوره وجمود مواقفه تجاه الحزب الحاكم.

والحزب ذو القاعدة الضيقة يتسم غالبا بالتصلب في مواقفه بعكس الحزب المركب الذي يبدو مرنا ومعتدلا وأكثر اتزانا.

وازاء تعدد المصالح والطبقات داخل بعض الأحزاب ذات القواعد الواسعة، فانها تحاول دائما استرضاء كافة الاتجاهات باستخدام نوع من المعارضة التي تعبر فيها عن احتياجات وأماني كل طائفة أو طبقة من هذه الطوائف والطبقات أو المصالح. وتسمى لذلك بالمعارضة المتقطعة Opposition Cloisonnee، أو كما يسميها البعض بالمعارضة الطائفية، دلالة على الاعتبارات المتعددة التي يجب أن تراعيها هذه المعارضة. فلا مانع مثلا أن يوجد في آن واحد اتجاهات متعددة أحدها يدافع عن الفلاحين مطالبا بزيادة اسعار الغلال الزراعية، والآخر يدافع عن العمال مطالبا بتحديد أسعار المواد الغذائية أو تحديد ساعات العمل، والثالث يدافع عن التجارة وأصحاب العمل مطالبا بحرية العمل حسب المبدأ الليبرالي المشهور «دعه يعمل دعه يمر» وعدم تدخل الدولة وهكذا... ولكن بشرط عدم تجاوز الاطار العام الذي يمثله الحزب[٥٩٦].

الفرع الثاني
البعد الأيديولوجي والمعارضة

للأحزاب السياسية كما ذكرنا تقسيمات عدة ومختلفة باختلاف الزاوية التي ينظر منها الى هذه الأحزاب. من هذه التقسيمات ما يقوم على فكرة العقيدة أو المذهب أو - ان صح تعبيرنا - البعد الأيديولوجي، فكان منها ما يقوم

---

٥٩٦. Duverger (M) . Les partis Politiques., (ouv.cit) p. 456.

انظر كذلك:

الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٤٠٠.

الدكتورة نبيلة عبد الحليم: الأحزاب السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ١٨٠ وما بعدها.

على مذهب معين Cohorenic doctrine له أصوله وقواعده تفسر ما هو قائم وتبين ما سيكون، ومنها ما لا يقوم على مذهب أو عقيدة معينة، وانما على معالجة مسألة من المسائل أو بغية كسب الانتخابات للوصول الى السلطة دون ارتباطه بأي مذهب أو مبدأ[٥٩٧].

وبنفس معيار البعد الأيديولوجي Ideological Dimention ذهب الاستاذ ديفرجيه الى تقسيم الأحزاب الى ثلاثة، بتمييزه بين ثلاثة أنواع من التنافس الحزبي في هذا المجال:

تنافس حزب بلا مبادىء Une lutte sans principes

وتنافس على مبادىء ثانوية Une lutte sur des principes seconds

وتنافس على مبادىء أساسية Une luttes sur des principes fondamentaus[٥٩٨]

أما النوع الأول وهو التنافس بلا مبادىء، فأوضح ما يمثله هو الصراع الحزبي الذي يقوده كل من الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري في الولايات المتحدة الامريكية. على اعتبار أن الهدف النهائي لكل منهما هو الوصول الى السلطة سواءا بدفعه لمرشحين تجاه البرلمان، أو سعيه لاحتلال البيت الأبيض حسب قاعدة «أخل لي المكان لكي أحتله»[٥٩٩].

ومع كثرة الانتقادات التي توجه الى طبيعة التنافس الحزبي الأمريكي الذي لا يتبنى في مضمونه أي مبدأ من المبادىء الذي يمكن الناخبين التمييز به من خلال اختيارهم لأحد الحزبيين، فان البعض يحاول الدفاع عن هذا الحال على اعتبار أن المبدأ يؤدي الى التشدد، والتشدد يؤدي بدوره الى تكثيف النزاع المتسم بالعنف. ومثل هذه السياسات - على حد قول هذا الرأي - تهدد الحياة السياسية في الولايات المتحدة التي كان وما زال أساسها المصالحة وتكثيف الجهود من أجل الوحدة لتناسي الانشقاقات التي كادت أن تؤدي بالبلاد في بعض الأوقات الى الهاوية[٦٠٠].

فالحياة الحزبية اذن في ظل هذا المناخ السياسي تبقى معتدلة وهادئة،

٥٩٧- استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٠.

٥٩٨- Duverger (M): (ouv.cit) p 458.

قرب من ذلك ايضا:

Burdeau (G) Traité de science politique. Tome VIII 1974. pp. 251.

٥٩٩- الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٦٤٤.

انظر كذلك:

W. Murphz and N. Danielson: American Democracy., op. cit., p.174.

٦٠٠- John C. Pierce: Partz Identification and the changing role of Ideologz in American politics. (Article) from public opinion, op.cit., p. 114.

بعيدة عن أي تعصب أو تطرف، الأمر الذي يضاف كميزة للنظام السياسي الأمريكي، وان كان يحرم المعارضة من معناها الحقيقي[٦٠١].

ويمثل الصراع الحزبي السائد في بريطانيا وألمانيا الغربية والبلاد الاسكندنافية، النوع الثاني من التنافس الحزبي، حيث يأتي تقسيم الأحزاب متطابقا مع الانقسامات العقائدية والاجتماعية في هذه البلاد.

فحزب المحافظين وحزب العمال مثلا، يعتنقان مفهومين مختلفين للملكية والدخل والانتاج وتوزيع الثروة وغيرها، مع بقائهما متفقين من حيث الأساس وحق كل واحد منهما في ممارسة العمل السياسي والمحافظة على الكيان الديمقراطي القائم على حرية الرأي والانتخاب[٦٠٢].

فالأحزاب من هذا النوع تتميز عن غيرها من النظم الحزبية، بأن كل واحد منها يتبنى من البرامج والبدائل التي يراها قادرة على تنظيم كافة جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لتأتي ملائمة لحاجات المجتمع دون الدعوة الى اجراء تغيير شامل وجذري لمجموعة المبادىء والأسس التي بنيت في جوها هذه الأنظمة، وما زالت كياناتها مستمدة منها وجذورها متصلة بها. الأمر الذي يعطي المعارضة في ظل هذا الجو من التنافس صفة الوضوح والقوة، ولكن دون الذهاب الى احتكار السلطة والقضاء على غيرها من الأحزاب[٦٠٣].

أما النوع الثالث من التنافس والذي يقوم على مبادىء أساسية، فيجد أرضه في الأنظمة التي سمحت بقيام الحزب الشيوعي وممارسته لأنشطته بجانب الأحزاب الوطنية الأخرى.

ويأتي اعتراف هذه الأنظمة بوجود مثل هذه الأحزاب وشرعيتها، من خلال ما تمليه عليها الاعتبارات الديمقراطية، مع شعورها بأن غاية هذه الأحزاب وأهدافها ليست مقصورة على السلطة كما في الولايات المتحدة

٦٠١ـ بدأ علماء السياسة يتفحصون بواعث الناخبين من خلال المدة الواقعة بين عام ١٩٥٠ وحتى الآن، فقد وجدوا ان ٧٥٪ من الأمريكيين معروفين بانتمائهم الى احد الحزبين الكبيرين، ولكن هذا الانتماء لا يحده مبدأ أو عقيدة معينة، وانما عوامل مختلفة يكاد يكون البعد الأيديولوجي آخرها، وأهم هذه العوامل العلاقة الزوجية والأبوية، الصداقة، والعمل وهكذا، ويعبر عن ذلك بالقول الأمريكي المشهور «انا ديمقراطي مخلص كما كان والدي» راجع:
K. Prewitt and S. Verba: an introduction to Am. Government op.cit., p. 235.
Austin Ranne : The Governing of Men op.cit., p. 190.

٦٠٢ـ لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسيه الشعبية (المرجع السابق) ص ٤٠١.
Hauriou et Gicquel et Gelard: droit const, et inst. Politiques (ouv.cit), p. 38.

٦٠٣ـ تفصيلنا لذلك في الاشتراكية الديمقراطية وموقفها من الأحزاب السياسية، ص ٢٥٠.

الأمريكية، أو اجراء تغييرات ثانوية في بعض جوانب الحياة العامة كما في المملكة المتحدة، وانما هدفها القضاء الكامل على الديمقراطية الغربية والتخلص من كافة وسائل العمل السياسي التي تتبناها، ومنها التعدد الحزبي. فوصولها للسلطة لا يعني تمثيلها للأغلبية البرلمانية فحسب ـ مع بقاء أحزاب الأقلية ممثلة للمعارضة ـ وانما هدفها البعيد هو القضاء على أي معارضة والانفراد بالعمل السياسي على غرار الحزب الواحد في الاتحاد السوفياتي وما أخذت به ايطاليا وألمانيا ابان العهدين الفاشي والنازي[٦٠٤].

والمعارضة التي تتبنى التغيير في المبادىء الأساسية هي غالبا من صنع الأحزاب لا من صنع الناخبين. ففي فرنسا ـ مثلا ـ يطالب الناخبون الشيوعيون كغيرهم من الناخبين بحرية التعبير واحترام المعارضة وبالوسائل السياسية للديمقراطية، مثلهم مثل الناخبين من الطبقة الوسطى التي أوصلت الفاشية الى الحكم دون اتجاه ارادتهم الى قيام الديكتاتورية.. ومع ذلك، فطبيعة هذه الأحزاب وأساليب عملها تهدف الى اهمال المعارضة والقضاء عليها خاصة عند توليها الحكم[٦٠٥].

المبحث الثاني
الثنائية الحزبية
والانظمة السياسية الغربية

اذا كان التعدد الحزبي بمفهومه العام يقوم على تصوير التناقضات العامة داخل المجتمع السياسي تصويرا دقيقا ومفصلا، من خلال افساح ميدان الخيار السياسي لمجموع الناخبين للتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم في شكل أحزاب سياسية متعددة، فان نظام الحزبين أو الثنائية الحزبية La dualisme des Partis

٦٠٤ـ انظر استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٠. كذلك:
Hauriou (A) Gicquel (J) et Gelard (P.): droit const. et Inst. Politiques, (ouv.cit) p. 43.
Peter Self: Administrative theories and politics, 1977, p. 153.

٦٠٥ـ Duverger (M): Les Partis Plitiques., (ouv.cit) pH 60.
Kheitmi, M.R.: (ouv.cit) p.4.
قرب من ذلك ايضا الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٢٠٨، ٢٠٩.
الدكتورة نبيلة عبد الحليم: الأحزاب السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ٩٤.

يعمل على تضييق هذا الخيار وحصره في حزبين كبيرين يمثلان مستويين واسعين من الآراء بدلا من تلك الفروق والاختيارات المتعددة والدقيقة التي يوفرها نظام تعدد الأحزاب[٦٠٦].

فالثنائية الحزبية ما هي الا نوع من التنافس السياسي المتعدد الأطراف، أدى به التطبيق العملي في بعض الظروف الى تجميع الأطراف المتنافسة حول حزبين كبيرين في وسع أحدهما باستمرار، الحصول على الأغلبية داخل البرلمان، وتمكنه بالتالي من تشكيل الوزارة بمفرده، في الوقت الذي يبقى فيه الحزب الآخر ممثلا للمعارضة[٦٠٧].

وبهذا المعنى تبقى العملية السياسية قائمة على فكرة التناوب alternance المستمر بين هذين الحزبين الكبيرين. فكل حزب يمر من المعارضة الى الحكم ثم من الحكم الى المعارضة. بل وأحيانا يشتركان في السلطة، كما في النظام السياسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يمكن توافر الأغلبية الساحقة للحزب المعارض لحزب رئيس الدولة لأسباب عدة[٦٠٨]، ولكن مع بقاء فجوة واسعة تفصل بين هذين الحزبين الكبيرين والأحزاب الصغيرة، يصعب على أي من هذه الأحزاب الأخيرة التغلب عليها أو تخطيها[٦٠٩].

واذا تجاوزنا بعض الاختلافات ـ ولو مؤقتا ـ فيما بين نظام الحزبين ونظام الأحزاب المتعددة، لخلصنا الى أن كلا منهما يمثل بناءا طبيعيا لمفهوم

---

٦٠٦. Schattschneiter E.: Partz Government op.cit., p. 68.
Sir Ernest Baker: Political parties and the Partz Szstem in Britain, op.cit., p. 197.
Sigmund Neuman: Modern Plotical Partis, op.cit., p. 403.
Hauriou, Gicquel Gelard. (ouv.cit) p. 283.

٦٠٧. Ionescu and Demderlaga: Opposition, op.cit., p.55.
انظر كذلك: استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٨.
الدكتور محمود خيري عيسى: النظرية العامة للأحزاب السياسية، بحث منشور بالمجلة المصرية للعلوم السياسية (مشار اليه سابقا) ص ٩٢.

٦٠٨. لبيان هذه الأسباب وغيرها حول مركز رئيس الولايات المتحدة الأمريكية راجع:
الدكتور احمد كمال أبو المجد: رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (اختياره وسلطاته) على الالة الكاتبة ١٩٧٦. وأيضا:
Kenneth Perwitt and sidnez Verba: Introduction to American Government op.cit., p. 300.

٦٠٩. لذا يفضل الدكتور الشافعي ابو راس اطلاق اسم الحزبين الكبيرين على نظام الحزبين.
الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٢٢٦. وفي المقابل يذهب Schattschneider الى وصف الأحزاب الصغيرة بالمؤسسات التربوية، انظر:
Schattschneider E.: Party Government op.cit., p. 69.

الحزب السياسي المؤسس على حرية تكوين المؤسسات والجمعيات والمنظمات السياسية. هذا بالاضافة الى أن كلا من النظامين يقوم على مبدأ حيوي في الحياة السياسية الديمقراطية وهو حرية المعارضة، لكونها ظاهرة صحية في الحياة السياسية والتي تفتقر اليها النظم الديكتاتورية القائمة على نظام الحزب الواحد[٦١٠].

والثنائية الحزبية وان تبدو احيانا ظاهرة طبيعية تفسر الاختيارات السياسية الت يتبناها الرأي العام من خلال ما يواجهه من قضايا مصيرية حساسة، فهي أيضا نتيجة لمجموعة عوامل مختلفة تدفع بمختلف الميول والأمزجة الى الالتفاف حول قطبين سياسيين، ان لم يكونا متناقضين فهما مختلفان[٦١١].

وعلى الرغم من ميل بعض الأنظمة السياسية الى محاولة الأخذ بنظام الثنائية الحزبية كألمانيا الاتحادية وايطاليا، وتركيا (قبل حل الأحزاب)[٦١٢]، نظير ما يوفره هذا النظام من استقرار سياسي، فان هذا النظام يعتبر بوجه عام ظاهرة انجلو أمريكية، يتميز بوضوح في كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

وسيرا مع هذا التعريف، فاننا نقسم دراستنا لهذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الاول: ونخصصه لدراسة فلسفة الثنائية الحزبية ومدى نجاحها.

المطلب الثاني: ونخصصه لدراسة الثنائية الحزبية بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي.

٦١٠- Leon P. Baradat: op.cit., p. 134.

٦١١- Duverger, M.: Les Partis Politiques (ouv.cit) p. 245.

الدكتور حامد ربيع: علم النظريات السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٤.

الدكتورة نبيلة عبد الحليم: الأحزاب السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٤.

٦١٢- ففي المانيا الاتحادية، وبرغم تعدد الأحزاب المتنافسة حيث بلغت الستة: الاتحاد الديمقراطي المسيحي، الاتحاد الاشتراكي المسيحي، الحزب الديمقراطي الحر، الحزب الديمقراطي الاشتراكي، حزب الالمان، والحزب الشيوعي الألماني. الا أن الصراع ينحصر بصفة رئيسية بين الاتحاد الاشتراكي المسيحي، والاتحاد الديمقراطي المسيحي. كذلك الحال في ايطاليا. فبالرغم من التعدد الواضح، الا أن التنافس العام ينحصر بين الحزب الديمقراطي المسيحي والحزب الشيوعي. أما تركيا ومنذ وقوع الانقلاب العسكري عام ١٩٦٠، فقد ترأس التنافس هناك حزبا الشعب والعدالة الى جانب مجموعة احزاب اخرى كالحركة الوطنية، وحزب الخلاص الوطني، والحزب الديمقراطي، وحزب السلامة الاسلامي، بقي الحال هكذا الى أن تم حل جميع الاحزاب عقب الانقلاب العسكري الثاني في ١٢ سبتمبر ١٩٨٠. انظر:
Encyclopaedia Britannica: Book of the zear 1980, p. 577.

المطلب الأول
فلسفة الثنائية ومدى نجاحها

تنقسم دراستنا لهذا المطلب الى فرعين:

الفرع الأول: وندرس فيه فلسفة الثنائية الحزبية.

الفرع الثاني: ونبين فيه المزايا والانتقادات التي وجهت للثنائية الحزبية.

الفرع الأول
فلسفة الثنائية الحزبية

الأسباب والظروف التي أدت في البلدان ذات التعدد الحزبي الى اقامة عدة فواصل داخل الرأي العام والمجتمع وانقسامها الى أحزاب متعددة، لم تتوافر في بلاد الثنائية الحزبية سواء في بريطانيا أو الولايات المتحدة الأمريكية.

واذا وضعنا جانبا النظام الانتخابي الذي يعزى اليه بصفة رئيسية قيام الثنائية الحزبية وبقاؤها، لوجدنا أنفسنا أمام ما قاله ورده الأستاذ موريس ديفرجيه في أكثر من موضع. اذ يقول «بالرغم من ذلك كله تبدو الثنائية وكأنها طبيعية. ونعني بذلك أن الاختيارات السياسية تظهر عادة بشكل ثنائي فليس هناك دائما ثنائية حزبية، ولكن هناك ثنائية ميول واتجاهات»[٦١٣].

وأمام ما خلفه التاريخ السياسي من مشاكل وتناقضات سواء بين الفرد والفرد أو الفرد والسلطة أو المجتمع بجوانبه المختلفة، فاننا نجد بعض التيارات قد نشأت وبدأت تعمل وفق مبادئها لوضع الحلول لهذه التناقضات والمشاكل.

ففي بريطانيا مثلا، وفي منتصف القرن السابع عشر كان هناك تياران يتجاذبان الفكر السياسي، الأول يدعو الى الابقاء على الملكية المدعومة من فرنسا، والثاني يدعو الى زيادة امتيازات وصلاحيات البرلمان.

٦١٣- «Malgré tout, le bipartısme semble présenter un carctére naturel. On veut dire dire par la que les options politiques se présentent d'ordinaire sour une form dualiste. Il n'z a pas toujotrs un dualisme des partis: mais il , a presque toujours un dualisme des tendances». Duverger (M): les Partis Politiques, (ouv.cit). p. 245.

أما في أواخر القرن الثامن عشر فكان على بريطانيا أن تختار بين مقاومة الأفكار الثورية الآتية من فرنسا أيضا وبين تلقيها بقبول حسن.. وهكذا[٦١٤].

اما ابتداءا من القرن التاسع عشر وحتى الآن، فاننا نستطيع أن نميز بوضوح بين مراحل مختلفة لتطور الفكر السياسي التي بانت من خلالها ازدواجية التنافس السياسي ووضع الحلول الملائمة لكل ما يواجه المجتمعات في كل مرحلة من هذه المراحل[٦١٥].

مرحلة الفكر التحرري:

كان ظهوز الأيديولوجية التحررية في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر عاملا هاما في انقسام الرأي العام في أي مجتمع سياسي الى اتجاهين عريضين، يمتدح أحدهما السلطة والتراث و يحبذ الخضوع للنظام القائم وهو ما يسمى بالاتجاه المحافظ، و يتبنى ثانيهما التغيير والتحرر من مظاهر الملكيات القديمة التي كانت سائدة قبل ثورتي ١٩٧٦، ١٧٨٩ مناديا بالحرية والمساواة وعدم التدخل، وهو ما يسمى بالاتجاه الليبرالي أو التقدمي[٦١٦].

وبقدر ما يبدو لنا هذا التقسيم الأيديولوجي من السهولة والوضوح، الا أن ذلك يتلاشى و يبدو صعبا اذا ما حاولنا بيان البناء الداخلي (التركيبي) لهذين الاتجاهين.

ففي الوقت الذي كان فيه المحافظون يستندون الى الطبقة الارستقراطية مع نسبة كبيرة من الفلاحين، و ينتسب الليبراليون الى الطبقة البرجوازية الصناعية والتجارية المتمركزة في المدن، نجد في ذات الوقت طبقة متميزة بمعارضتها المحافظين والليبراليين غالبا ما تتكون من كبار البرجوازيين، تهدف الى حماية مصالحها الاقتصادية التي قد لا تشترك فيها مع أن من المبادىء، سواء كانت للمحافظين أو الليبراليين.

من جهة ثانية، نرى أن صراع الليبراليين لم يقف عند هذا الحد، فقد أدت الظروف في بعض الأحيان الى الوفاق بين رجال الدين ورجال السلطة المحافظين، الى جر الليبراليين من الصراع السياسي الى الصراع الديني قوامه محاربة الكهنوتية Anticlericalsime **وخاصة في البلاد الكاثوليكية، كما عليه الحال في بلجيكا**[٦١٧].

٦١٤. Hauriou A. Gicquel (J.) et Gelard (p): (ouv.cit) p. 271.

٦١٥. Duverger M.: Les Partis Politiques (ouv.cit), p. 242.

انظر كذلك - الدكتور الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٢٣٠ وما بعدها.

٦١٦. Hauriou (A.) et Gicquel (J) et Gelard p. (ouv.cit) p. 372.

٦١٧. Ionescu G. and Demadraga I.: Opposition op.cit., p. 61.

مرحلة الفكر الاشتراكي:

كان لظهور الأفكار الاشتراكية وانتشارها في أغلب بلاد العالم أن استقطبت كثير من المؤيدين والمدافعين عنها، وبالتالي الى تكوين أحزاب سياسية كثيرة ومنتشرة تعمل على تجنيد الكثير من المفكرين والأعضاء من أجل الوصول الى السلطة وتطبيق مبادئها وضمان تنفيذها[٦١٨].

وكان من الطبيعي أن تزداد الأحزاب في كل بلد تغلغلت فيه هذه التعاليم، لتصبح الثنائية ثلاثية أو رباعية حسب الأحوال. ولكن النظام الانتخابي والظروف الخاصة لكل بلد حد من سلطان هذا الانقسام، مبقية الثنائية على حالها دون الانتقال الى نظام الأحزاب المتعددة[٦١٩].

وقد كان لتقرير مبدأ الاقتراع العام Suffrage universal الأثر الهام في دعم الأحزاب الاشتراكية نظرا لاتساع القاعدة الانتخابية، وبالتالي تحقيق الانتصارات المتعددة سواءا في مجال الرئاسة أو البرلمان أو المجالس المحلية.

كل ذلك يمكننا القول بالتوافق الدائم بين الأخذ بنظام الاقتراع العام وظهور الأحزاب الاشتراكية ونموها وانتشارها.

ولم يكن ظهور الأحزاب الاشتراكية وتكوينها ثنائية متعادلة مع المحافظين في كل بلد سببا لاضعاف الليبراليين واستبعادهم عن الحكم، بقدر ما كانت انقساماتهم أنفسهم الى يمين يمثل الليبرالي الهادىء، ويسار يمثل الليبرالي المتطرف (راديكالي). وبالتالي لم يقف الصراع في هذه الفترة الزمنية بين محافظ تقليدي وعامل اشتراكي، بل أيضا بين ليبرالي يميني وليبرالي يساري وهكذا[٦٢٠].

مرحلة ظهور الفكر الشيوعي:

الاشتراكية في حد ذاتها كمفهوم أيديولوجي لا تشكل خطرا على التنافس الحزبي بصفة عامة. والسبب في ذلك نزعتها الاصلاحية غير الثورية، وسعيها

٦١٨- لمزيد من التفصيل عن الاشتراكية والأحزاب الاشتراكية في العالم يراجع:
ج. هـ كول: تاريخ الفكر الاشتراكي (جزئين)، ترجمة عبد الكريم أحمد مراجعة على ادهم.

٦١٩- هذا ونشير في هذا المجال الى أن الاشتراكية لم تجد لها قاعدة قوية في الولايات المتحدة الامريكية وذلك راجع الى ضعف التفاوت الطبقي هناك، اذا استثنينا قلة من الزنوج السود في بعض الأحياء الفقيرة. لهذا يقول ك. روسيتر «لقد تحطمت سفينة الاشتراكية منذ زمن طويل على صخور الروزبيف وفطائر التفاح».
ك. روسيتر: الاحزاب والسياسة في أمريكا (المرجع السابق) ص ١٠.
انظر كذلك:
Perwitt, K. and Verba S: op.cit., p. 223.

٦٢٠- انظر على سبيل المثال تطور النظام الحزبي البلجيكي

التدريجي للسلطة بالطرق الدستورية المشروعة المأخوذة بها في الأنظمة النيابية في بلاد الديمقراطيات الغربية.

ولكنالخطورة تكمن في الفكر الشيوعي الذي تتبناه الاحزاب الشيوعية التي بدأت في الظهور مع بداية القرن العشرين وخاصة بعد انتصار الثورة البلشفية في روسيا في نوفمبر سنة ١٩١٧[٦٢١]. اذ تسعى هذه الاحزاب وباستمرار الى تهديد الحياة النيابية واقامة ديكتاتورية على غرار نظام الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفييتي وبعض البلاد الشرقية[٦٢٢].

وتبقى الثنائية الحزبية قائمة ومقبولة ما دام التنافس قائما على أهداف ثانوية Buts Secondaires وسلمية وسائل تحقيقها، كما كان قائما بين المحافظين Conservatives، والليبراليين Liberals أو الليبراليين أنفسهم، يسار ويمين، أو محافظين واشتراكيين أو عمال.

أما اذا اتخذت الثنائية صفة التنافس الجذري Fondamentale القائم على طبيعة كل من الحزبين وأيديولوجيته، فلن يعود للثنائية الحزبية وجود، ولو تمت هذه النظرة من قبل طرف واحد فقط ويتحقق هذا اذا ما مثل الحزب الشيوعي أحد أطراف المنافسة السياسية. ويعود ذلك الى طابعه الشمولي الذي يمتاز به، مما لا يدع فرصة التنافس قائمة اذا ما تسلم السلطة[٦٢٣].

الفرع الثاني
مزايا وانتقادات

الكلام عما تتمتع به الثنائية الحزبية من مزايا وما يلحق بها من عيوب، يجب أن يبنى على تحليل جذري لنظام الثنائية الحزبية في مقابل نظام تعدد الأحزاب. وهذا يتطلب فحص كافة الظروف التاريخية والتراكيب الاجتماعية وعلاقة المؤسسات السياسية بعضها ببعض، لمعرفة مدى اسهام هذا النظام أو

٦٢١ـ كما هو الحال بالنسبة لبعض البلاد الأوروبية التي ما زالت تأخذ بالتعدد، منها ايطاليا وفرنسا وان كان الحزب الشيوعي في الأولى يصلح أن يكون نموذجا لمصدر الخطورة التي يراها الفقه الدستوري والسياسي للأحزاب الشيوعية.

٦٢٢ـ الدكتور الشافعي ابو راس (المرجع السابق) ص ٢٢٣.

٦٢٣ـ Duverger, M.: Les Partis Politiques (ouv.cit) p. 244.

انظر كذلك:

أستاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٨٢.

الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٦.

الدكتور بطرس غالي والدكتور خيري عيسى: المدخل في علم السياسة (المرجع السابق) ص ٦٢٤.

ذاك في خدمة مختلف جوانب الحياة السياسية لأي مجتمع سياسي يعيش أو ينشأ فيه[٦٢٤].

فاذا كان البعض يرى أن في نظام الحزبين تمكين للناخب من اختيار أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة دفعة واحدة وبنفس عملية الانتخاب، فان ذلك أيضا يتم في نظام الأحزاب المتعددة. ولكن الذي يميز الأول عن الثاني هو تجانس الحكومة بسبب تشكيلها من حزب واحد وبرئاسة زعيم واحد، الأمر الذي يبقيها في الحكم سنوات طويلة يمكنها من تنفيذ المشروعات طويلة الأجل، مع الشعور التام بالمسؤولية السياسية داخل البرلمان[٦٢٥]. هذا التجانس يعضي انعكاسا ايجابيا على رئيس الحكومة الذي يصبح هدفه الأول والأخير هو تحقيق الوعود العامة التي قطعها الحزب على نفسه لجمهور الناخبين في اطار السياسة العامة للدولة، وليس التفرغ لجمع شتات التآلف الوزاري كما رأيناه في نظام الأحزاب المتعددة.

صحيح أن نظام الحزبين يخفي بعض الاتفاقات والتحالفات، ولكنها تبقى في ذات الاطار الداخلي للحزب، وتعمل دائما على تقويته عن طريق امداده بالخبرات المختلفة التي يستقطبها ويضمها كل من الحزبين الكبيرين[٦٢٦]. أما الأثر المباشر لتجميع هذه الاتجاهات المتقاربة داخل أحد هذين الحزبين الكبيرين، فهو اتسامها بالمرونة الواسعة التي تكسب المناقشات الداخلية للحزب، وأحيانا الخارجية (التصويت في البرلمان) صفة الحرية في التعبير. وخير ما تعبر عنها، تلك المناقشات الحزبية التي تمت بخصوص مسألة انضمام بريطانيا الى السوق الأوروبية المشتركة، وتلك التي تجري الآن بين الأحزاب البريطانية حول

٦٢٤- Sigmund Neuman: Political parties op.cit., p. 402.

٦٢٥- Hauriou, Gicquel, et Gelard: Droit const et Inst. Politiques (ouv.cit) p. 403.

انظر كذلك:

الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٩.

اما عندما يذهب رئيس الوزراء الى حل البرلمان قبل مضي مدته، فهو فقط لاعطاء حزبه فرصة الاستعداد للانتخابات المقبلة خاصة اذا استشعر بعدم دعم الرأي العام لحزبه الحاكم، وان كان هذا الاختيار يؤدي في أغلب الاحيان الى الفشل كما حدث لويلسون في انتخابات ١٩٧٠ وهيث في انتخابات ١٩٧٤. أما مصير تاتشر فستحدده ظروف بريطانيا الحالية.

لمزيد من التفصيل راجع:

D.M.M. Scott and D.L. Korbin: British Constitution. 1979, p.58.

٦٢٦- الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٢٣٥.

انظر كذلك:

Donald V. Smiley: Two partz System and one party Dominance in liberal democratic state. Article Canadian Journal of Economics and Political Science XXIV August. 1958, p. 314.

امكانية نصب الصواريخ النووية في أوروبا[٦٢٧].

والنظام النيابي لم ينمو ويترعرع ويلاقي نجاحا وانتشارا الا في البلاد التي يتنافس فيها حزبان تنافسا شريفا نزيها.

وقد أجمع الفقه الفرنسي وأساتذة القانون فيها على أن تعدد الأحزاب وانقسامها على بعضها، وفقدان روح التنظيم الحزبي الذي شهدته التعددية الفرنسية، هي التي أساءت الى صورة التمثيل النيابي في أذهان المواطنين الفرنسيين، وأوجدت نوعا من الاشمئزاز واليأس والقنوط الذي أدى في ١٣ يناير ١٩٥٨ الى نجاح الحركة التي قام بها قسم من الجيش وحملت الجنرال **ديغول** ألى كرسي الرئاسة الأولى.

أما القول بأن النظام الملكي يصاحبه الاستقرار بخلاف النظام الجمهوري المتغير وغير الثابت، فهو بعيد عن الحقيقة، لأن الاستقرار وعدمه لا يرجعان الى طبيعة نظام الحكم ملكيا كان أو جمهوريا، بقدر ما يرجع الى طبيعة العمل الحزبي السائد في أي نظام سياسي.

ففي المملكة المتحدة ونظامها ملكي، والولايات المتحدة الامريكية ونظامها جمهوري، استقرار في الحكم، وذلك لقيامه على حزبين كبيرين، يتولى أحدهما الحكم ويتولى الآخر المعارضة، مع احساس كل منهما بمدى المسؤولية الملقاة عليه.

ولهذا يرى بعض الفقه أنه لو كانت التعددية التي شهدتها فرنسا وقاست منها الكثير وخاصة ابان الجمهورية الرابعة. موجودة في هذين البلدين (أمريكا وبريطانيا) لحل التقلقل والاضطراب محل الثبات والاستقرار[٦٢٨].

ومع هذه المزايا التي امتازت بها الثنائية الحزبية والتي كانت وراء اعجاب كل من الفقه الدستوري والسياسي، كان هناك أيضا بعض العيوب التي وجهت لهذا النظام، سواء على الصعيد الحزبي أو الصعيد السياسي:

٦٢٧- استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٨٠.
لمزيد من التفصيل راجع:
New York Times, February 15, 1982.

٦٢٨- استاذنا الدكتور رمزي الشاعر: الايديولوجيات (المرجع السابق) ص ٩٧.
انظر كذلك:
الدكتور عبد الحميد متولي، الدكتور سعد عصفور، الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٦.
الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والاحزاب (المرجع السابق) ص ١٦٤.

أولا: فعلى الصعيد الحزبي يرى الفقه أن هذا النظام يحتمل مقدارا كبيرا من قلة العدالة وذلك لما يلحقه من غبن لبعض الأحزاب.

فالنظام الانتخابي الذي تلازمه الثنائية الحزبية والذي يعتبر ضروريا للمحافظة عليها، يبدو مجحفا بالنسبة للأحزاب التي لا تأتي في المرتبة الاولى أو الثانية.

فحزب الاحرار مثلا، حصل في انتخابات ١٩٦٤ على ثلاثة ملايين صوت دون أن تزيد حصته في مجلس العموم عن التسعة مقاعد. وفي سنة ١٩٧٠ حصل على ستة مقاعد مع أنه حصل على ما يقرب من مليوني صوت من الناخبين، أما في انتخابات ١٩٧٤ فقد حصل على ١٤ مقعدا مع أن ستة ملايين صوت كانت لصالحه[٦٢٩].

ثانيا: أما على الصعيد السياسي، فيؤخذ على نظام الحزبين بأنه لا يعبر عن المجموع الحقيقي للاتجاهات المختلفة داخل الرأي العام. صحيح أن المسائل المصيرية الحساسة غالبا ما يتجاذبها اتجاهان واسعان يضمان داخلهما فروقا ثانوية مختلفة، الا أن ذلك لا يبرر عند هذا الرأي، اهمال هذه الاتجاهات في مسائل أخرى هي أحرى بابراز نفسها دائما[٦٣٠].

ومهما يكن من أمر، فان الثنائية الحزبية قد نجحت في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وكانت سببا رئيسيا في استقرار الأنظمة السياسية لكل منهما، مما أفادت الدولتين في تقدمهما العام وساعدت على تأصيل النظم الديمقراطية فيهما، وتربية المواطنين تربية سياسية عالية قادتهم في النهاية الى الانسجام السياسي التام[٦٣١].

٦٢٩- لمزيد من التفصيل راجع:

Hauriou, Gicquel, et Gelard: (ouv.cit) p. 404.

الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ١٠٦.

جز كارتر: نظم الحكم والسياسة في القرن العشرين (المرجع السابق) ص ١٢٣.

٦٣٠- الدكور ابراهيم درويش: علم السياسة (المرجع السابق) ص ٣٧٩.

٦٣١- الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٦.

انظر كذلك:

Schattschedier, (E) Partz Government op.cit., p.69.

المطلب الثاني

الثنائية الحزبية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني

قدمنا هذا الكتاب ببيان معنى الفصل بين السلطات ومدى أهميته واعتباره معيارا لتقسيم الأنظمة السياسية المعاصرة.

فحيث يتأكد الفصل بين السلطات، وتتوحد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة الذي ترجح كفته على البرلمان، نكون بصدد نظام رئاسي. اما اذا لم يؤخذ بمبدأ الفصل على النحو السابق وبمعناه اللفظي، وانما قامت العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أساس من التعاون والتوازن، مع ثنائية الجهاز التنفيذي على النحو الذي فصلناه سابقا، فاننا نكون أمام نظام برلماني. وأمام كل نظام من هذه الأنظمة نجد تطبيقا حيا لهذه العلاقة بين السلطات، وذلك في كل من النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، ونظام الحكم في بريطانيا.

فهذان النظامان السياسيان عرفا الثنائية بمعناها الدقيق الواضح. فوجد الحزب الحاكم ووجدت المعارضة، واضحيا طابعين مميزين لنظام الحكم فيهما أكثر مما يميزه مبدأ الفصل بين السلطات.

وبهذا المعنى العام للثنائية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، فاننا نقسم دراستنا لهذا المطلب الى ثلاثة فروع:

الفرع الاول: ونبحث فيه الثنائية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: ونبحث فيه الثنائية الحزبية والمعارضة.

الفرع الثالث: الثنائية الحزبية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

الفرع الاول
الثنائية الحزبية
ومبدأ الفصل بين السلطات

لبيان أثر الثنائية الحزبية على مبدأ الفصل بين السلطات، يجدر بنا أن نميز بن هذا الأثر في كل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني. لذا نقسم بحثنا هذا الى جزئين:

الجزء الاول: الثنائية الحزبية والنظام الرئاسي.

الجزء الثاني: الثنائية الحزبية والنظام البرلماني.

الجزء الأول
الثنائية الحزبية والنظام الرئاسي

تتأثر علاقة نظام الحزبين بالنظام الرئاسي - وما يتصف به من فصل للسلطات، بنوع الأغلبية المتمركزة في البرلمان، وما اذا كانت تنتمي لنفس الحزب الذي ينتمي اليه رئيس الدولة. أم الى الحزب الآخر المنافس لحزب رئيس الدولة.

فحيث تسفر الانتخابات عن أغلبية برلمانية تنتمي الى ذات الحزب الذي ينتمي اليه رئيس الدولة، تقيم وحدة الحزب الحاكم في السلطتين التشريعية والتنفيذية جسرا من التفاهم والتعاون بين الرئيس والبرلمان، بحيث يبدو الفصل بين السلطات ضعيفا للغاية، ان لم يكن مختفيا. و يؤدي هذا في النهاية الى ما يشبه نظام حكومة الحزب المعروف بالنظام البرلماني عامة و بريطانيا خاصة[٦٣٢].

أما الفرض الثاني، حيث تسفر الانتخابات عن أغلبية برلمانية تنتمي الى حزب مغاير للحزب الذي فاز بالرئاسة، تصبح الثنائية سببا هاما يضاف الى النصوص الدستورية في تأكيد ودعم الفصل بين السلطات على النمط الرئاسي المثالي[٦٣٣].

مظاهر استقلال السلطة التشريعية:

تستقل السلطة التشريعية وحدها في مباشرة وظيفتها في ظل النظام

٦٣٢- وبالرغم من تشابه الوضع في كل من النظام البرلماني والرئاسي، مما جعل الفقه يصفها بحكومة الحزب، الا أن ذلك لا ينسينا معنى الحكومة في كل من النظامين.

٦٣٣- الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ١١٦.

الرئاسي. هذا الوضع جعل الوظيفة التشريعية كلها من نصيب البرلمان دون أدنى اشتراك من السلطة التنفيذية.

فلا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد، كما لا يجوز لرئيس الدولة فض اجتماع البرلمان ولا تأجيل أدوار انعقاده ولا حتى حل هذا البرلمان[٦٣٤].

ومن مظاهر استقلال البرلمان وتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات في هذا المجال أيضا، عدم جواز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، فلا يمكن أن يكون الوزراء (السكرتاريون) أعضاءا في البرلمان، ولا يحق لهم الحضور بصفتهم الوزارية والاشتراك في المناقشات البرلمانية أو في الاقتراع على القوانين. اذ يمتنع عليهم ذلك، وكل ما لهم في هذا الخصوص اذا ما أرادوا الحضور الى البرلمان، أن يشهدوا جلساته بصفتهم زائرين شأنهم في ذلك **شأن الجمهور تماما**[٦٣٥].

مظاهر استقلال السلطة التنفيذية:

تستقل السلطة التنفيذية في مباشرة وظيفتها على السلطة التشريعية تمام الاستقلال.

لذلك يستقل رئيس الدولة بوظيفته التنفيذية دون تدخل البرلمان الذي لا يمارس أية نفوذ على الرئيس كما يبدو في بعض العلاقات بينهما في ظل النظام البرلماني. بل على العكس، يتمتع رئيس الدولة في النظام الرئاسي بنفوذ أقوى من البرلمان. ذلك أن الرئيس يستمد نفوذه وسلطاته من الشعب الذي يقوم بانتخابه لا من البرلمان الذي لا شأن له في أمر تقلده لمنصبه.

ومن مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات - أيضا، ما يبدو من استقلال رئيس الجمهورية بتعيين وزرائه (سكرتارييه) وعزلهم، وتحقق مسؤوليتهم أمامه وحده. فلا يكون للآخرين أية علاقة مباشرة مع البرلمان، بأن يمتنع عليهم - كما بينا - الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان. كما لا يجوز محاسبة الوزراء عن أعمالهم أمام البرلمان بتوجيه الأسئلة والاستجوابات اليهم، أو بتقرير مسؤوليتهم السياسية

٦٣٤- لمزيد من التفصيل راجع:
الدكتور السيد صبري: مبادىء القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة ١٩٤٩ ص ١٧٨.
استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٧٦.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق) ص ٤٢٨.
الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٧.

٦٣٥- استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٧٦.

أمامه، حيث أن هذه المسؤولية تتقرر ـ كما ذكرنا ـ أمام رئيس الدولة وحده[٦٣٦].

مظاهر التعاون (الاتصال) بين السلطتين:

لم يستطع النظام الامريكي أن يطبق مبدأ الفصل التام بين السلطات، ومن ثم فقد وجدت بعض الصلات بينها. صلات أوجدها الدستور، وأخرى خلقها العمل.

أولا: التعاون الذي نص عليه الدستور، وأهم مظاهره:

١ـ المشاركة في اقتراح القوانين Participation a l'initative des lois

يشارك رئيس الدولة في اقتراح القوانين. وقد تكون هذه المشاركة بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة.

أما الطريق غير المباشرة: فتتم بأن يعهد الرئيس الى أحد أعضاء الكونجرس من المقربين له أو المنتمين لنفس الحزب، بأن يقدم الى البرلمان اقتراحا بقانون يعده مكتب رئيس الجمهورية.

أما الطريق المباشر فتتم بواسطة الرسالة السنوية التي يقدمها رئيس الجمهورية للبرلمان دون فرض رأيه عليه بالموافقة، وانما يعتمد في ذلك على مساندة الرأي العام له بسبب الدعاية التي تحيط بالرسالة الشفوية Message.

ولا شك أن سلوك الطريق المباشر في اقتراح القوانين، يتأثر بمدى قوة شخصية الرئيس من ناحية، وتماسك البرلمان من ناحية أخرى[٦٣٧].

فالنظام الرئاسي يعطي سلطات ونفوذا واسعة. فاذا عايش هذا النفوذ

٦٣٦ـ لمزيد من التفصيل راجع:

Hauriou, Gicquel, et Gelard: (ouv.cit) p. 238.

استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي: «سلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٧٦.

الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) الجزء الثاني ص ٢٣٨.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٧.

٦٣٧ـ وتأخذ الرسالة أهميتها في الوقت الذي يكون فيها الرئيس قويا كفرانكلين روزفلت ١٩٣٢ـ١٩٤٨ وليندون جونسون ١٩٦٤ـ١٩٦٨. هذا بعكس وارين هاردنج Harding ١٩٢٠ـ١٩٢٤. لمزيد من التفصيل راجع:

K. Prewit, and S. Verba: An Introduction to Am. Government op.cit., p. 304.

الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٦١.

الدكتور سعد عصفور: رئيس الجمهورية الأمريكية، بحث في مجلسة الحقوق جامعة الاسكندرية. العدد الاول والثاني لسنة ١٩٥٠ ص ٢٨٣.

سلطة تشريعية ضعيفة مكونة من برلمان مفكك، غدت سلطة اقتراح القوانين تمثل تدخلا خطيرا وفعالا للرئيس في شئون البرلمان، حتى ولو لم ينص عليها صراحة في الدستور أو يتصف بها النظام الرئاسي الذي يقوم أساسا على الفصل بين السلطات[٦٣٨].

٢- حق الاعتراض Veto Power - Droit Veto:

يعطي دستور الولايات المتحدة الأمريكية لرئيس الدولة حقا في الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها الكونجرس، وذلك خلال عشرة أيام من اقرارها. أما اذا أراد الكونجرس تخطي هذا الاعتراض، فيجب أن يحوز القانون محل الخلاف على أغلبية الثلثين. لذلك سمي بالاعتراض التوقيفي Veto Suspensif[٦٣٩].

وحق الاعتراض هذا لا يستعمل كثير في حالة ما اذا كانت الأغلبية البرلمانية تنتمي لنفس حزب الرئيس. أما اذا اختلفت الصورة، ووجدت أغلبية برلمانية من غير حزب الرئيس، فامكان أعمال هذا الحق أكثر احتمالا.

و يبدو أن حق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة، غالبا ما يكتب له النجاح لعدم القدرة على توافر أغلبية «الثلثين» لاقرار القانون المعترض عليه. و يزداد هذا الحق قوة اذا ما عايش برلمانا ضعيفا مفككا لاختلاف الاتجاهات بداخله مما يؤدي الى انعدام القدرة على تشكيل الأغلبية التي يتطلبها الدستور لوقف هذا الاعتراض[٦٤٠].

٦٣٨- لا تأخذ الرسالة أهميتها عندما تقدم من رئيس ضعيف مثل و. هاردنج Harding (١٩٢٠-١٩٢٤) بعكس رسائل كل من فرانكلين وروزفلت (١٩٣٢-١٩٤٨) وليندون جونسون (١٩٦٤-١٩٦٨).
انظر: K. Prewit and S.Verba: op.cit., p.332.

٦٣٩- استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٧٧.
وانظر سيادته مع الدكتور عثمان خليل: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٦٢.
وايضا: K. Prewit and S. Verba: op.cit., p. 372-374.

٦٤٠- لم يلجأ رؤساء الولايات المتحدة الامريكية الى استعمال هذا الحق الا نادرا، حتى بدايه القرن التاسع عشر، عندما زاد نشاط جماعات الضغط وما خلفته من فوضى تشريعية، فمنذ ذلك الحين أجبر الرؤساء على استعمال هذا الحق بكثرة، خاصة خلال رئاسة روزفلت التي دامت ستة عشر عاما، استعمل فيها حق الفيتو (٦٣١) مرة، ولم يستطع الكونجرس رفع الفيتو الا تسع مرات. الرئيس السابق نيكسون Nixon استعمل هذا الحق (٤٣) مرة، ولم يستطع الكونجرس تخطي هذا الاعتراض Override الا ست مرات. كذلك الحال مع الرئيس جيرالد فورد Ford، حيث استعمله ٢٤ مرة ولم يتخطه البرلمان الا اربع مرات.
لمزيد من التفصيل راجع:
K. Prewit, and S. Verba: an Introduction to Am Governement op.cit., p.371.
Hauriou, A.: Droit Const. et Inst. Politiques (ouv.cit) p. 498.
الدكتور سعد عصفور: رئيس الجمهورة الأمريكية «البحث السابق» ص ٢٨٦.

٣ـ اعداد الميزانية Preparation du budget:

بقي اعداد الميزانية من اختصاص الكونجرس حتى عام ١٩٢١، وذلك تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات. الا أنه ومنذ ذلك التاريخ وبموجب تعديل هام، جعل اعداد الميزانية من اختصاص رئيس الجمهورية على أن يحال هذا المشروع الى الكونجرس للموافقة عليه[٦٤١].

٤ـ الاتهام الجنائي The Empeachement:

هذا الاجراء مقتبس من النظام البريطاني، ولكنه لا يستعمل في مواجهة الوزراء، بل في مواجهة رئيس الجمهورية[٦٤٢].

ولعل استخدام الكونجرس للاتهام الجنائي Empeachement ضد الرئيس الأمريكي نيكسون R. Nixon بسبب تورطه في قضية ووترجيت Watergate كان آخر اتهام وجه الى الرئيس في التاريخ السياسي للولايات المتحدة الأمريكية. أما قبله، فقد وجه الى جاكسون Jaxon عام ١٨٣٥، وتايلور Taylor عام ١٩٤٨، وجونسون عام ١٩٦٨. ولكن أيا من هذه الاتهامات لم ينجح بسبب عدم توافر الأغلبية المطلوبة أحيانا، أو استقالة الرئيس من منصبه قبل اتمام اجراءات الاتهام. ذلك ما حدث من الرئيس نيكسون في أغسطس سنة ١٩٧٤، تلاه عفو من الرئيس الذي خلفه، وكان نائبا له وهو جيرالد فورد Ford[٦٤٣].

٥ـ الاختصاصات المشتركة:

يشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الولايات المتحدة في ممارسة بعض الاختصاصات ومن أهمها السياسة الخارجية Foreign Policy، وتعيين كبار موظفي

٦٤١ـ الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ٤٢١.

٦٤٢ـ ينص الدستور الامريكي في الفقرة الرابعة من المادة الثانية على ان «يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية من مناصبهم عند اتهامهم أو ادانتهم بعدم الولاء أو الخيانة Treason أو الرشوة Bribery أو غيرها من الجنايات High Crimes أو الجنح الخطيرة Misedemeanors.

لمزيد من التفصيل راجع:

J. Laferriere: manuel de droit const. Paris 1947 p. 758.

R. Carr, and M. Brenstein: American Democracy op.cit., p. 333.

٦٤٣ـ لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتورة سعاد الشرقاوي (المرجع السابق) ص ١١٦.

K. Prewit and S. Verba:m op.cit., p. 379-388.

Hauriou A.: (ouv.cit) p. 492.

الحكومة الاتحادية، وتعيين السفراء والوزراء المفوضين، كما تتعين موافقة مجلس الشيوخ على ابرام المعاهدات وانهائها٦٤٤.

٦- نائب رئيس الجمهورية، رئيس لمجلس الشيوخ:

طبقا للفقرة الثالثة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، يتولى نائب رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الشيوخ. وهذا يمثل استثناءا من الفصل الشديد بين الحكومة وبين عضوية البرلمان بمجلسيه.

ثانيا: التعاون الذي خلقه التطبيق العملي عامة والنظام الحزبي خاصة:

ان الانفصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، أصبح ظاهريا فقط ليس بفعل ما نص عليه الدستور فحسب، بل أيضا بفعل النظام الحزبي هناك.

فنظرا لأن رئيس الجمهورية ووزراءه في العادة ينتمون الى حزب واحد وهو حزب رئيس الدولة، فان العمل سواء في نطاق السلطة التنفيذية أو مجال السلطة التشريعية، انما يتم وفقا لبرنامج حزبي مرسوم يشرف عليه زعماء الحزب خاصة اذا كان يمثل الأغلبية في البرلمان. هذا بالاضافة الى مجموعة الاتصالات التي تتم بين الوزراء واللجان البرلمانية في الكونجرس مما يزيد من مظاهر المشاركة ويخفف من حدة الفصل٦٤٥. لذا ذهب الفقه الدستوري والسياسي في أمريكا الى وصف النظام الرئاسي هناك، بأنه نظام يقوم أساسه على

٦٤٤- ليس هناك خط فاصل بين الاتفاقات والمعاهدات التي ينبغي عرضها على مجلس الشيوخ. وحدث في عهد الرئيس روزفلت الأول ان رفض مجلس الشيوخ التصديق على معاهدة مع «سانتو دومنو» تقضي بوضع جمارك الأخيرة تحت رقابة الولايات المتحدة. وعندئذ حول الرئيس المعاهدة الى اتفاقية متضمنة جوهر ما جاء بالمعاهدة. وأيدت المحكمة العليا سلطة الرئيس في عقد الاتفاقات التنفيذية بحيث تصبح لها قوة القانون. أما اشكال الاتفاقات فمتعددة تأتي على شكل بروتوكولات وتبادل الرسائل، أو ما تتم من جانب الرئيس بوصفه القائد العام.
لمزيد من التفاصيل راجع:

Edward Crowin: The Constitution. What it means today N.J. 1958, p. 113-115.
E. Crwin and R. Loss: Presidential power and the Constitution. 1977 p.138.

٦٤٥- استاذنا العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤٧٧.
وأيضا - الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق) ص ٤٣٠.

المؤسسات المستقلة التي تشارك في السلطات. فهو نظام بناؤه الاستقلال، وروحه المشاركة[٦٤٦].

وهكذا، يحكم النظام الرئاسي في ظل نظام الحزبين اتجاهان:

- اتجاه الى تركيز السلطة والتخفيف من حدة النصوص الدستورية التي تفصل بين السلطات، وذلك اذا ما كانت الأغلبية البرلمانية ورئيس الدولة من حزب واحد.
- واتجاه الى تأكيد الفصل والتلاؤم مع بعض النصوص الدستورية اذا كانت الأغلبية البرلمانية من حزب، ورئيس الدولة من حزب آخر[٦٤٧].

الجزء الثاني

الثنائية الحزبية والنظام البرلماني

في النظام البرلماني، حيث ثنائية الجهاز التنفيذي المكون من رئيس الدولة والوزراء، يتقيد رئيس الدولة في اختياره لرئيس مجلس الوزراء وأعضاء الوزارة، بالأغلبية التي استطاع تحقيقها أحد الحزبين من البرلمان.

فرئيس الدولة، وان كانت له سلطة تعيين رئيس الوزراء والوزراء واقالتهم، الا أن هذا الحق مقيد بالأغلبية البرلمانية ومدى تمكنها من المحافظة على قوتها واستمرار وجودها في البرلمان.

لهذا فالوضع السليم للنظام البرلماني في ظل نظام الحزبين، هو وجود وزارة مشكلة من أعضاء الحزب الممثل للأغلبية البرلمانية، في حين يمثل الحزب الآخر دور المعارضة الذي يحد من غلو واستئثار حزب الأغلبية في صنع التشريعات وتنفيذها[٦٤٨].

٦٤٦- النص بالانجليزية:

«The Present System in the United states has been described as a System of a separate institutions sharing powers, rather than a System of separation of powers».

K. Prewit, and Verba: op.cit., p. 369.

٦٤٧- لمزيد من التفصيل راجع: Duverger: Les Partis Politiques (ouv.cit) p. 435.

انظر كذلك:

الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٣٧٤.

٦٤٨- Norman Wilson: The British system of Government, op.cit., p. 28.

انظر كذلك:

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق) ص ٣٢٣.

الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٣٧٢.

وقد قيل أن نظام الحزبين يعد في مقدمة العوامل الأساسية لنجاح النظام البرلماني[٦٤٩].

فالنظام البرلماني وما يمليه على السلطتين التشريعية والتنفيذية من التزامات وحقوق، كحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، أو دعوته للانعقاد، أو تأجيل انعقاده، في مقابل حق البرلمان في السؤال أو الاستجواب، **وطرح الثقة** بالحكومة، وما ينشأ عن هذه الحقوق من اشكالات وتصادم بين كلا السلطتين[٦٥٠]، فان نظام الحزبين يكاد يحول هذه المبادىء والأسس الى مجرد قواعد نظرية بحته من خلال التعاون التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي يسيطر عليها و يوجهها نفس الحزب، الذي استطاع الحصول على الأغلبية البرلمانية وتشكيل الوزارة في نفس الوقت. وبالتالي يصبح البرلمان والوزارة كالتين يسيرهما محرك واحد، وهو حزب الأغلبية.

وهكذا يقترب هذا النظام من نظام الحزب الواحد، وأن كان وجود المعارضة فيه تعتبر سمة ومميزة بارزة يتميز بها هذا النظام عن نظام الحزب الواحد[٦٥١].

الفرع الثاني
الثنائية الحزبية والمعارضة

تؤدي المعارضة دورها في نظام الحزبين بشكل واضح ومحدد المعالم، وذلك بسبب اعتدالها ووضوحها من ناحية، وطبيعة علاقاتها بالحزب الحاكم من ناحية أخرى.

فبرغم فردية المعارضة في النظام الثنائي، الا أنها تبقى دائما بعيدة عن

٦٤٩ـ الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٠٩.

٦٥٠ـ لمزيد من التفصيل راجع:
أستاذنا الدكتور رمزي الشاعر: القانون الدستوري ـ النظرية العامة والنظام الدستوري المصري ـ ١٩٨٢ (المرجع السابق) ص ١٩٥ وما بعدها.

٦٥١ـ لهذا فقد وصف لاسكي Lasky النظام البرلماني في هذه الحالة «بحكومة الحزب» محوره وأساسه رئيس الوزراء، أي زعيم الحزب الحاكم. انظر:
الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق) ص ٦٠٧.
ولمزيد من التفصيل راجع:
Duverger: Les partis Politiques (ouv.cit) p. 433.
الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٣٧٣.
الدكتور عبد الميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل (المرجع السابق) الجزء الثاني ص ١٧٤.

التطرف والحدة في معالجتها للأمور العامة، وانتقاداتها للحزب الحاكم وتقديمها للبدائل التي تراها مناسبة لحل كل ما يواجه المجتمع من مشاكل يعجز حزب الأغلبية عن معالجتها.

هذا الاعتدال في المشاركة السياسية لحزب المعارضة تمليه طبيعة التنافس بينه وبين حزب الأغلبية، وفكرة التناوب التي تبقى لدى زعامة المعارضة فكرة تحمل مسؤوليات الحكم عاجلا أم آجلا[٦٥٢].

واذا كان الاعتدال سواء في السلوك العادي للأفراد أو السلوك السياسي للجماعات، يؤدي الى اختفاء أو اضعاف الفاصل بين المعرفة واللامعرفة، الارادية واللاارادية، مما يقلل وضوح الرؤيا تجاه بعض المواقف عند الناخبين، فان نظام الثنائية الحزبية يضفي على المعارضة وضوحا تاما - خاصة في انجلترا بالرغم من اعتدالها، وذلك بسبب الحلول المختصرة التي يقدمها كل من الحزبين الحاكم والمعارض - مما يزيد في فعاليتها ويقوي من دعائم النظام الديمقراطي الذي تعيش فيه[٦٥٣].

ففي بريطانيا مثلا، حيث الثنائية المنضبطة والمعتدلة، يستطيع الرأي العام أن يفهم الى حد بعيد الفارق بين وجهة نظر حزب الأغلبية (الحاكم) وحزب الأقلية (المعارضة) وبالتالي، تبدو رؤيته لكل حزب واضحة يستطيع أن يقيمها في كل انتخاب عام يجري لاختيار أعضاء مجلس العموم. كل ذلك بارادة شعبية واعية بعيدة عن أي التباسات distortions أو غموض يحرمها من مغانم الديمقراطية السليمة.

والمعارضة في الولايات المتحدة الأمريكية ليست واضحة ومحددة المعالم مثلما هي في بريطانيا، حتى أن المعارضة في الأولى تبدو أقرب الى مثيلتها في النظم التعددية كفرنسا والبلاد الاسكندنافية وسائر البلاد التي تأخذ بنظام التمثيل النسبي[٦٥٤].

٦٥٢- انظر: الدكتور كمال الغالي: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٨. الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٦٣٨.

٦٥٣- G. Ionescu and I. deMadariaga: Opposition, op.cit., p.50.

٦٥٤- ومع ذلك فقد عرفت بعض التطبيقات الامريكية للنظام الحزبي ما يعرف بنظام الحزب المسيطر Parti Dominant حيث تطول مدة الحزب الحاكم لتصاب المعارضة بنوع من الشلل الجزئي خاصة في بعض الولايات كما هو ملموس في غياب الحزب الجمهوري عن ولايات الجنوب وسيطرة الديمقراطي فيها. والعكس صحيح حيث يتمركز الحزب الجمهوري في الشمال بينما يعجز الحزب الديمقراطي في أغلب الولايات الشمالية عن احراز أية أغلبية سواء على المستوى البرلماني او المحلي. لمزيد من التفصيل راجع:

K. Perwitt and S.Verba: An Introduction to Am. Government op.cit., p.229.
Duverger: (ouv.cit) p. 285.
Hauriou, Gicquel, et Gelard, (ouv.cit) p. 283.

المعارضة في بريطانيا :

يعتمد نظام الحكم في بريطانيا على وجود حزبين رئيسيين في مجلس العموم، ومع ذلك هناك فرصة - كما بينا سابقا في عدة مناسبات - لتمثيل الأحزاب الأخرى[٦٥٥].

والحزب الذي يفوز بغالبية المقاعد في الانتخابات العامة هو الذي يشكل الحكومة عادة، و يصبح رئيس هذا الحزب هو رئيس مجلس الوزراء بتكليف من التاج. أما حزب الأقلية فيشكل المعارضة وتعرف باسم «معارضة جلالة الملك». أو الملكة حسب الأحوال Her (His) Majesty's Opposition[٦٥٦].

وللمعارضة زعيمها و يشكل مجلس وزراء الظل Shadow Cabinet. وتفصيل ذلك أن يكون هناك عضو في المعارضة يتابع نشاط وزارة معينة، و يرشح لتولي المنصب في حالة سقوط وزارة الأغلبية. و بالتالي نستطيع في هذه الحالة تسميتها بالحكومة البديلة The Alternative Government.

ان واجب المعارضة في النظام البريطاني أو غيره من الأنظمة الديقمراطية السليمة، ليس فقط التربص او انتظار سقوط حزب الأغلبية للانقضاض على البرلمان وتشكيل الوزارة من رجالها، وانما ايضا من واجبها معارضة الحكومة وانتقادها.

فالتقاليد الدستورية الانجليزية تملي دائما أن تكون هناك معارضة قوية وبناءة ومسئولة، لأنها تدرك أنه فيما لو تغيرت الظروف ودعى حزب الأقلية الممثل للمعارضة لتشكيل حكومة في المستقبل، فان الوعود أو النقد المنسوب للمعارضة سوف يحسب عليها. لذلك فعلى المعارضة في بريطانيا - كما يقول كل من الدكتور سكوت والدكتور كوبرين - أن تفكر مرتين في سياستها التي تتبعها في كشف العيوب وتسليط الأضواء عليها عن طريق النقد الموجه للحكومة سواء

٦٥٥- فمثلا عدا حزب الأحرار هناك ممثلون عن الأحزاب التالية:
حزب العمل الجمهوري Republican Labour Party وهو مع أحزاب ايرلنده الشمالية، الحزب الوطني الاسكتلندي Scotish Nationalist والحزب البروتستانتي الاتحادي Unionist Party The Protestant وهو ايضا من أحزاب ايرلنده الشمالية، وحزب الاستقلال الوحدوي Unity Party The Independent وهو أيضا من أحزاب ايرلنده الشمالية. والحقيقة أن مثل هذه الأحزاب ما كانت لتصل مجلس العموم لو أنها قدمت مرشحيها في الدوائر الانجليزية، فتمكنها من الوصول لمجلس العموم هو ترشيحها الاقليمي في اسكتلنده وايرلندا الشمالية. انظر:

٦٥٦- D. Scott and D. Kobrin: British Constitution, op.cit., 1979, p.67.
G. ionescu and I. DeMadanaga: Opposition op.cit., p. 50.
Leon P. Baradat: op.cit., p. 134.

من خلال الأسئلة أو الاستجوابات الموجهة للوزراء، أو عن طريق الرد على خطاب العرش[٦٥٧].

ونظرا للدور البارز الذي تؤديه المعارضة في بريطانيا، فقد تم رفع المخصصات المقررة لزعيمها الى (٢٢) ألف جنيه استرليني بالاضافة الى مكافآته البرلمانية التي تصل الى (٧) آلاف جنيه، وذلك بدلا من ٢٢٥ر١٦ جنيها كمخصصات و ٦٥٠ر٥ جنيها كمكافأة كان يتقاضاها قبل عام ١٩٨١[٦٥٨].

الفرع الثالث

الثنائية الحزبية بين بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية

يتميز النظام السياسي لكل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية بثنائية التنافس الحزبي فيهما. كما عايشت كل من (بلجيكا، تركيا، نيوزيلاندا، استراليا، السويد، كندا وبعض الدول اللاتينية) الثنائية الحزبية أيضا، ولكنها كانت ظاهرة عابرة ومتقطعة عاشتها وما زالت تعيشها بعض الدول لفترة محدودة من الزمن.

لذلك يذهب أغلب الفقه الى اعتبار الثنائية الحزبية ظاهرة خاصة بالبلاد الانجلو أمريكية[٦٥٩].

ومع ما يتمتع به النظام الحزبي الأمريكي من مزايا وما يقدمه لنظام الحكم من استقرار، ما زال الأمريكيون ينظرون الى النظام الحزبي البريطاني

٦٥٧- لهذا يقول الاستاذ اندريه ماتيو Andre Matio في مقدمة كتاب له حول النظام السياسي البريطاني «اذا توجب اختيار ضابط فرد عن الديمقراطية الليبرالية فأنت تختار الضابط المستمد من المكانة المعطاة للمعارضة». انظر:

Hauriou (A), et Gelard: Droit Const. et Inst. Politiques. (ouv.cit) p. 444.

انظر كذلك:

D. M. Scott and D.L. Kobrin: British Constitution, op.cit., p. 67, 68.
Edward Feit and others: Governments and Leaders, op.cit., p. 31.

٦٥٨- Normar Wilson: The British System of Government, op.cit., p.31.
Scott and Kobrin: British Constitution, op.cit., p. 68.

٦٥٩- Leon D. Epstien: What happened to British party (Article). American Political Science Review. March 1980.

انظر كذلك:

S.E.Finer: Comparative Government, op.cit., p. 226.

نظرة تقدير واعجاب، لما يوفره هذا النظام من توازن وتعاون على المستويين الرسمي والسياسي من خلال التنسيق الدقيق القائم بين اطرافه، سواء كانت في الحكم أو في المعارضة. ولذلك بذلت كثير من الجهود في سبيل اجراء اصلاح حزبي في الولايات المتحدة يقربها من بريطانيا، الا أن ذلك لم يسفر حتى الآن عن أية نتائج تذكر.

وما زالت الفروق بين النظامين قائمة حتى الآن، مما جعلها محل مقارنة عند كثير من الفقه الدستوري والسياسي[٦٦٠].

وسنتناول المقارنة بين كل من النظامين في ثلاثة جوانب رئيسية: الثبات، والمرونة، والمركزية. وسيكون كل جانب من هذه الجوانب محل دراسة في جزء مستقل.

الجزء الأول

ثبات الثنائية

بدأت الثنائية الأمريكية في الظهور مع استمرار المنافسة التي قامت بين المؤسسين الاوائل للولايات المتحدة الأمريكية: جيفرسون Jefferson وهاميلتون Hamilton والتي كان من نتائجها ظهور الجمهوريين Republicans الذين دافعوا عن حقوق الولايات في مواجهة دولة الاتحاد، والفدراليين Fedralists الدين نادوا بتوسيع اختصاصات وسلطات دولة الاتحاد. الا أن الثنائية لم تتضح وتستقر تماماً الا مع انتخابات الرئاسة عام ١٨٢٨ حيث التف الديمقراطيون حول جاكسون Jackson والوطنيون الجمهوريون حول آدمز Adams وكلاي Clay[٦٦١].

وبرغم ما احدثته الحروب الأهلية الأمريكية من غموض في اتجاهات الاحزاب وتنظيماتها، الا أنها لم تغير من طبيعتها الثنائية والتي يمثلها منذ تلك الفترة، كل من الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي دون السماح لحزب ثالث

٦٦٠- لذلك يقول دكتور بتلر «هل يمكن التأثر ببعض مظاهر الحزبية الانجليزية لتخفيف الاحتكاك المتعب والمضيع للوقت والذي نلمسه بين البيت الابيض والكابتول هل Capitol Hill - يعني السلطة التنفيذية والكونجرس - وهل يمكن تطوير نظام حزبي متطور ومسؤول؟!! انظر:

David Butler: Americans myths about British Partis. Virginia Quarterlz Review XXXI 1955, p. 47.

٦٦١- Prewitt (K) and Verba (S): An Introduction to american Government op.cit., p.222.

W. Murphy and M. Danielson: American Democrac , 1977, p.105.

بمنافستهما على القمة، على الرغم من ظهور محاولات عدة من مجموعات مختلفة، الا أن عملها في الغالب لم يتعد النطاق المحلي للولايات[٦٦٢].

وعلى خلاف الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، ظهر في بريطانيا حزب ثالث ونجح في منافسة الحزبين الكبيرين على السلطة الى أن استبعد أحدهما وحل محله، لتعود بريطانيا الى الثنائية الحزبية من جديد.

فمع بداية القرن العشرين ومع انتشار المباديء الاشتراكية ظهر حزب العمال، لينافس كلا من حزبي المحافظين والأحرار اللذين يعتبران امتدادا لثنائية التنافس السياسي الذي كان قائماً بين حزبي التوريز (Tories) والو يجز (Whigs)، الى أن تمكن من استبعاد أحدهما عن القمة وهو حزب الأحرار الذي يحاول اليوم استعادة مكانته عن طريق التحالف مع الديمقراطيين الاشتراكيين[٦٦٣]. وقد حصل بالفعل في أول انتخابات يخوضها في عهده الجديد على ثلث عدد الاصوات لدائرة هيل Hill في مدينة جلاسكو Glasco[٦٦٤]، و ٤ر٧٥٪ من جملة الأصوات في دائرة بيروموندس Birmonds جنوب لندن، والتي كانت حكراً على حزب العمال منذ ستين عاماً. مما جعل الخبراء البريطانيين يصفون هذه النتيجة بأنها اسوأ هزيمة يتعرض لها حزب العمال منذ نشأته[٦٦٥]. ناهيك عن ظهور الحزب الاسكتلندي الوطني الذي استطاع الحصول على ٤ر٣٠ من

٦٦٢- من هذه الأحزاب، حزب التحريم (Prohibtion Party) والحزب الاشتراكي اللذان ظهرا في أواخر القرن التاسع عشر، والحزب الشيوعي الذي تم تنظيمه منذ ١٩١٩، وحزب الارض الحرة (Free Soil Party) الذي استنفذ اغراضه عام ١٨٤٨، وحزب الذين لا يعرفون شيئا Know nothing party، وحزب الجرين باك Green Back، وحزب المزارعين، وحزب الشعب، والحزب التقدمي الذي ظهر عام ١٩٤٨ وحزب الأحرار Liberals حاليا. لمزيد من التفصيل راجع:

H. Zink, H. Penniman, and G. Hatharn: American Government and Politics op.cit., p. 106.

W. Murphz and M. Danielson: Am. Demecracy. 1977, p.167.

٦٦٣- من الممكن بوجه عام القول بأن انقسام الرأي العام في بريطانيا الى حزبين يعود الى منتصف القرن السابع عشر، وذلك بصعود شارل الثاني الى العرش عام ١٦١٦ بعد ثورة ١٦٤٨ وعودة الملكية لبريطانيا، ولكن هذا لم يكن واضحا الى ان نشب الصراع الديني بينالبوريتانز الذين يمثلون الجانب الحر المناهض للملكية والكنيسة والمنادي بسيادة القانون، وهم الذين سموا بالو يجز (Whigs)، في مواجهة انصار الملكية والكنيسة (التوريز Tories)، وهو اسم مشتق من قطاع الطرق الايرلنديين الذين كانوا يهاجمون المستعمرين البروتستانت.

لمزيد من التفصيل راجع:

Hauriou A. Gicquel J. et Gelard P: (ouv.cit) p.400.

وايضا:

الدكتور طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٣.

٦٦٤- B.B.C. News. March 26, 1982.

٦٦٥- اخبار اليوم. العدد ٢٠٠٠ السنة التاسعة والثلاثون ٢٦ فبراير ١٩٨٣ ص ٧. ومع ذلك فان اغلبية التكهنات لكبار المحللين السياسيين البريطانيين تتوقع فوز المحافظين برئاسة السيدة =

الأصوات الاسكتلندية في انتخابات ١٩٧٤ ليتمكن من ارسال ١١ نائباً يمثلونه في مجلس العموم[٦٦٦].

مما تقدم يتبين لنا أنه في الوقت الذي تتميز به الثنائية الحزبية الأمريكية بالثبات وعدم التذبذب، فان الثنائية البريطانية قد لحق بها بعض الشروخ التي خلعت عنها ثوب الثبات والاستقرار في فترات متقطعة منذ بداية هذا القرن، ولكن دون أن تحولها نهائياً الى صورة من صور التعدد.

= تانتشر في الانتخابات العامة المتوقع أن تجري في اوائل عام ١٩٨٤، رغم انخفاض شعبية هذا الحزب في الأشهر القليلة الماضية.

فآخر استفتاء اجرى في بريطانيا، يبين أن هناك هبوطا مفاجئا في شعبية الائتلاف القائم بين الحزب الاشتراكي الديمقراطي وحزب الاحرار. فقد كانت النتائج تشير الى أن الأحزاب السياسية الرئيسية تتمتع بشعبية تكاد تكون متماثلة. فالائتلاف حصل على ٣٤٪ بينما حصل حزب العمال على ٣١٪، وحصل حزب المحافظين الحاكم على ٣٣٪. كل ذلك جاء في وقت لاحق للشعبية الكبيرة التي استطاع الائتلاف كسبها.

أما أسباب تباطؤ قوة الاندفاع التي اكتسبها هذا الائتلاف وفقز بها الى المسرح السياسي البريطاني قبل عام والتي حقق من خلالها اعظم انتصاراته فتعود للآتي:

- الجدل الصاخب داخل الحزب الديمقراطي الاشتراكي حول بعض القضايا والاسلوب اللازم اتباعه في الحل. وكان أهم هذه القضايا: موقف الحزب من قانون الاستخدام الذي وضعته الحكومة في الآونة الأخيرة، والذي سيؤدي الى اضعاف نقابات العمال.
- بعض المشاكل التي واجهت وما زالت تواجه هذا الائتلاف، أهمها، ما يتعلق بنصيب كل من الحزبين - الاشتراكي الديمقراطي والأحرار - في الترشيح للانتخابات العامة، ورغم ما تنص عليه الوثيقة الوطنية الموقعة من قبل الحزبين، والتي تقول باقتسام المقاعد البرلمانية بشكل متساو.

أما حزب العمال، فبرغم نجاحه في حل بعض مشاكله الداخلية، خاصة بعد أن انفصل عنه معظم اعضاء الحزب الديمقراطي الاشتراكي، والذين كانوا يمثلون جناحا معارضا قويا في داخله - رغم ذلك فان الخلافات الرئيسية حول بعض القضايا، كعضوية بريطانيا في السوق الاوروبية المشتركة، وتأميم الصناعات، ونزع السلاح - لا زالت باقية، ولا بد أن تثير بعض المتاعب عندما يحين الوقت لقيام الحزب بوضع بيان أو برنامج انتخابي عام. ولعل نتائج انتخابات دائرتي بيرموندس وهل تشيران الى ذلك.

انظر:

New York Times. Febraury 15, 1982.

اخبار اليوم (العدد السابق).

٦٦٦- أما الانتخابات العامة لمجلس العموم في عام ١٩٧٩، فقد أسفرت عن فوز المحافظين بـ ٣٣٩ مقعدا، العمال ٢٦٨، الأحرار ١١، الاشتراكيين ٢، القوميين ١٣. انظر:

D. H. Scott and D.L. Kobrin: British Constitution, op.cit., p. 63.

الجزء الثاني

المركـزيـة

تختلف الثنائية البريطانية عن الثنائية الأمريكية أيضاً من ناحية البناء العام للاحزاب وأسلوب العمل داخل وحدات كل منها.

فعلى حين تمتاز الأحزاب البريطانية بشدة مركزيتها مما يعطيها قوة وتماسكاً وسيطرة تامة على الناخبين - تزداد عند حزب العمال وتقل عند حزب المحافظين - تذهب اللجان في الولايات المتحدة الأمريكية الى اضعاف هذا التماسك والتشبث باستقلاليتها من خلال ارتباط لجان الدوائر Prencinct بلجان المقاطعات الكبرى Counties. التي لا تتلقى تعليماتها من اللجان القومية في عملها، وانما من لجان الولايات States فقط، مما يضفي على اللجان القومية هاله من الضعف وعدم السيطرة والتي كانت وما زالت محل انتقاد كثير من الفقه الدستوري والسياسي. لذا يرى البعض أنه من الصواب الكلام عن خمسين حزباً ديمقراطياً وخمسين حزباً جمهورياً يستقل بعضها عن البعض بدل الكلام عن حزب ديمقراطي أو جمهوري واحد[٦٦٧].

لهذا يقول ك. روستير أن التنظيم الحزبي في أمريكا لا يقوم على أساس رئاسي، وانما يقوم على أساس استقلال كل منطقة (Prencinct Country, City Ward,) عن المناطق الأخرى[٦٦٨].

فالاستقلالية وعدم الانضباط اللتان تتميز بهما الأحزاب الأمريكية، دفعت البعض الى تشبيهها بالاحزاب الفرنسية أكثر منها بالأحزاب البريطانية. لأن عدم الانضباط هذا ليس داخلياً فحسب، ولكنه يمتد الى بعض المسائل التي يجب مواجهتها بشيء من الانضباط ووحدة القرار[٦٦٩].

٦٦٧- Haruiou A. Gicquel J. et Gelard P.: (ouv.cit) p.480.
نلسون بولسبي وآردن وايلدافسكي: انتخابات الرئاسة في أمريكا (المرجع السابق) ص ٣٤.
الدكتور حسن اسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا. (المرجع السابق) ص ٥٥.
H. Zink and others: Am. Governement and politics op.cit., p. 228.

٦٦٨- Edward C. Banfiald: Political Parties op.cit., p. 116.
وأيضا - كلينتون روستير: الأحزاب والسياسة في أمريكا (المرجع السابق) ص ٥.

٦٦٩- W. Murphy, and N. Danielson: Am. Democracy, op.cit., p. 180.
Hauriou, Gicquel, et Gelard: (ouv.cit) p. 485.

واذا كان البعض قد حاول ربط المركزية بنظام الانتخاب الفردي ذي الدورة الواحدة، فاننا لا نرى لهذه المحاولة قبولا في الواقع، وخاصة اذا نظرنا الى ما يسود الأحزاب الأمريكية من اسراف في الطبيعة اللامركزية، مع أن كلا من النظامين يعايشه نفس النظام الانتخابي. بل أكثر من ذلك، فقد أشار الفقه مراراً الى أن نظام الانتخاب الفردي يتم في دوائر انتخابية صغيرة، مما ينقل المعركة الانتخابية الى المستوى المحلي، فيزيد اللامركزية بدلا من اضعافها.

ولهذا فالمركزية البريطانية ليست ناتج نظام انتخابي معين، بل هي نتيجة عوامل متعددة أهمها البعد الأيديولوجي وطرق تمويل الاحزاب، وسعي الأحزاب الى تحقيق تركز وسعي الأصوات وعدم تشتتها حتى لا يسمح لمرشح أن يخوض المعركة الانتخابية بعيداً عن الحزب، بالاضافة الى طريقة التوزيع الاقليمي لمقاعد مجلس العموم البريطاني[٦٧٠].

الجزء الثالث

المرونـــة

من أهم المشاكل التي تواجه الأحزاب الأمريكية وكانت محل انتقاد الكثير من الفقه، هي افتقارها لقاعدة أيديولوجية تقوم عليها وتعمل من أجلها، وبرامج محددة واضحة تساعد الناخبين على تحديد انتمائهم الحزبي. وهذا ما يجعلها تضم عناصر مختلفة ومتعددة ذات اتجاهات تصل في بعض الأحيان حد التنافر والمواجهة، والتي لا يجمعها الا سعيها وراء احتلال المراكز السياسية والادارية في الدولة.

وقد عبر أحد الفقهاء الامريكان عن ذلك بقوله: «ان الحزب في أمريكا لا يمكن أن يشبه بالجيش أو الكنيسة، وهو ليس اسلوبا في الحياة. فالحزب لا

---

٦٧٠. عدد أعضاء مجلس العموم البريطاني كما بيناه سابقا ٦٣٥ عضوا يجري انتخابهم باعتبارهم ممثلين لمناطق جغرافية محددة، هي الدوائر الانتخابية كما يطلق عليها. أي هناك ٦٣٥ دائرة انتخابية.وكل دائرة ينتخب عنها عضو واحد حسب نظام Single - member district وعدد الأعضاء الذين يمثلون انجلترا (٥١١)، ويخص اسكتلندا (٧١)، ويلز (٣٦)، ايرلندا الشمالية (١٢).

لمزيد من التفصيل راجع:

D.M.M. Scott and D.L. Korbin: British Const. op.cit., p.57.

انظر كذلك:

Duverger: (ouv.cit) p. 80.

الشافعي ابو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٢١٩ وما بعدها.

يطلب من اعضائه سوى بطاقاتهم الانتخابية وبعض الدولارات، واذا ارادوا بعض الساعات من وقتهم لملء مكاتب الحزب ولصق الخطابات[٦٧١].

والاحزاب الامريكية وهي تتصف بهذا الوصف، تظهر مقدرة فريدة على الاحتفاظ بالنظام الحزبي الثنائي بالرغم من تحديات الاتجاهات المختلفة داخلها[٦٧٢].

ويعلل البروفسور ماكيفر قدرة هذه الأحزاب على الاحتفاظ بطبيعتها، بالوظيفة المزدوجة التي يؤديها هذا النظام على المستويين الفدرالي والمحلي. فيقرر على المستوى الفدرالي مصير النظام السياسي العام للولايات المتحدة الأمريكية، أما عمله المحلي والاقليمي فيقتصر على الولايات بما تحويه من اختلافات اجتماعية وثقافية. ويتطلب هذا بطبيعة الحال نفقات مالية واسعة ومتنوعة. الأمر الذي يوجه الصراع الحزبي المحلي نحو وضع اليد على هذه النفقات أكثر مما يتناول المبادىء.

أما الاتفاق بين الحزب المحلي والقومي فلا يكون الا عرضيا أو تقليديا. ولهذا فأكثر ما يوصف به الحزب الأمريكي أنه ليس أكثر من رابطة ضعيفة لا يجمعها الا سعيها وراء السلطة[٦٧٣].

وبقدر ما تتصف به الأحزاب وبرامجها من غموض وعدم وضوح، نجدها في المقابل تمتاز بالمرونة الكافية لاعطاء أعضاء الحزب من ممثلي الشعب فرصة التصويت ضد مشروع قرار أو قانون يتقدم به الحزب في بعض الأحيان.

أما في بريطانيا فالوضع يكاد يختلف تماما عما هو في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث الطابع الأيديولوجي المميز لحزب العمال مما يجعل برامجه واضحة في مقابل حزب المحافظين الذي يتبنى موقفا عكسيا تجاه الأفكار الاشتراكية التي تسيطر على برامج حزب العمال. وبالتالي تكون المحصلة، وضوح برامج كل منهما وسعيهما الى تحقيقها من خلال فرض نظام قد يتصف بالصرامة والدقة على أعضاء الحزب، ومن ثم ابعادهما عن المرونة التي تتصف

٦٧١- لمزيد من التفصيل انظر الدكتورة نبيلة عبد الحليم (المرجع السابق) ص ١٣٨.

٦٧٢- S.E. Finer: Comparative Government, op.cit., p. 228.

٦٧٣- الدكتور طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٥.
انظر كذلك:
Perwitt K., and Verba S. An Introduction to American Government, op.cit., p. 227.

الدكتورة نبيلة عبد الحليم (المرجع السابق) ص ١٣٧.

بها الأحزاب الأمريكية[٦٧٤].

كل ذلك ينعكس على انتقال المواطن الأمريكي من حزب الى حزب ويجعله يسيرا أو أمرا طبيعيا، بعكس المواطن البريطاني المتشبث باتجاهه والمخلص لحزبه. لهذا يقال بأنه «ليس من عادة الانجليزي الانتقال من حزبه الى حزب آخر بالسهولة التي يغير بها المرء ثوبه، بل يلجأ الى ذلك في الضرورة القصوى مع اعتقادهم بأنهم يعملون للمصلحة الوطنية[٦٧٥].

تم بحمد الله وبتوفيق منه،

المؤلفان

٦٧٤- Peter Self: Administrative Theories and Politics George Allen and Unwin Ltd., 1977, p.153.

انظر كذلك:

الدكتور محمود خيري عيسى: النظرية العامة (المقال المنشور بالمجلة المصرية للعلوم السياسية) سابق الاشارة ٩٦.

٦٧٥- الدكتور عبد القادر حاتم: الطريق الى الديمقراطية (المرجع السابق) ص ٢٨.

انظر كذلك:

L. Maised and P. Sacks: The Future of Political Parties 1974, p.8.

فهرس تحليلي بموضوعات المؤلف

ملحوظة هامة:

لقد احتوى هذا المؤلف على بعض أخطاء مطبعية أدت إلى جملة أخطاء لغوية ونحوية، كما احتوى علىبعض الفاظ وحروف تركت سهواً، ولكنها - في كلتا الحالتين - من الوضوح بحيث لا تخفى على فطنة القارىء.

الموضوع	الصفحة

الكتاب الأول

الدولة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

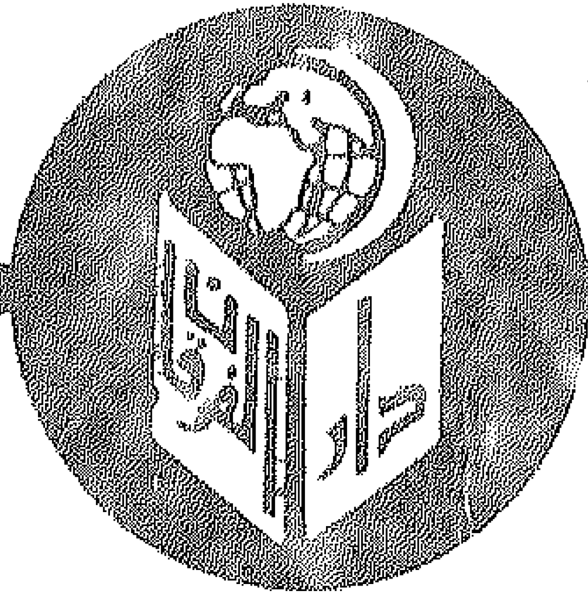
الموضوع	الصفحة

الكتاب الثالث

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

رقم الايداع لدى مديرية المكتبات والوثائق الوطنية
٥٠٣ / ١٢ / ١٩٨٦



الإدارة والمكتبة - العبدلي - عمارة جوهرة القدس
مقابل وزارة التربية والتعليم
تلفون : ٦٤٠٩٣٧ ، ٦٤٠٩٣٧ ، ٦٢٨٣٦٢
ص.ب : ٩٢١٥٢٦ - عمان - الأردن

مكتبة دار الفرقان - إربد - مقابل جامعة اليرموك
تلفون : ٢٧٦٥٠٦

مكتبة دار الفرقان - الشونة الشمالية - شارع فلسطين
مقابل مسجد الشونه الكبير - تلفون: ٢٣٧٣٥٥



مطابع الدستور التجارية